Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto

https://archive.org/details/31761119710283









First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95-96

Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995-1996

# SENATE OF CANADA

# SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on Délibérations du comité spécial du Sénat sur le

# **Bill C-110**

# Projet de loi C-110

Chairman:
The Honourable NOËL A. KINSELLA

Président: L'honorable NOËL A. KINSELLA

Monday, January 22, 1996

Le lundi 22 janvier 1996

Issue No. 1

Fascicule nº 1

Organization Meeting and First Proceedings on: Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments Réunion d'organisation et premier fascicule concernant:
Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P. Minister of Justice and Attorney General of Canada

L'honorable Allan Rock, c.p., député ministre de la Justice et procureur général du Canada

WITNESSES: (See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

# SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON BILL C-110

The Honourable Noël A. Kinsella, Chairman

The Honourable Pierre De Bané, P.C. Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Andreychuk Beaudoin Carstairs

\* Fairbairn, P.C. (or Graham)
Gauthier
\*Lynch-Staunton

\* Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Ex Officio Members (Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

MacEachen, P.C.

St. Germain, P.C.

Marchand, P.C.

Meighen

Rivest

Murray, P.C.

The name of the Honourable Senator St. Germain substituted for that of the Honourable Senator Carney. (*January 11, 1996*)

The name of the Honourable Senator MacEachen substituted for that of the Honourable Senator Lewis. (December 20, 1995)

# LE COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI C-110

Président: L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable Pierre De Bané, c.p.

ef

Les honorables sénateurs:

Andreychuk Beaudoin Carstairs \* Fairbairn, c.p. (ou Graham)

Gauthier
\*Lynch-Staunton

(or Berntson)
\* Membres d'office

(Quorum 4)

MacEachen, c.p. Marchand, c.p. Meighen Murray, c.p. Rivest St. Germain, c.p.

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Carney. (Le 11 janvier 1996)

Le nom de l'honorable sénateur MacEachen est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (Le 20 décembre 1995)

Published under authority of the Senate by the Oueen's Printer for Canada Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

### ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, December 15, 1995:

With leave of the Senate.

The Honourable Senator Graham moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That a special committee of the Senate be appointed to consider, after second reading, Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments:

That the following Senators be appointed to serve on the Special Committee: namely the Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carney, Carstairs, De Bané, Gauthier, Kinsella, Lewis, Marchand, Meighen, Murray and Rivest, and that three members constitute a quorum;

That the committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee;

That the committee have the power to sit during adjournments of the Senate;

That the committee have power to retain the services of professional, clerical, stenographic and such other staff as deemed advisable by the committee;

That the committee present its final report to the Senate no later than 9:00 a.m., February 1, 1996; and

That no later than 5:30 p.m. on Friday, February 2, 1996, any proceedings before the Senate shall be interrupted and all questions necessary to dispose of all remaining stages of the said Bill shall be put forthwith without further debate or amendment, and that any votes on any of those questions not be further deferred.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted on division.

[...]

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Fairbairn, P.C., seconded by the Honourable Senator Graham, for the second reading of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Graham moved, seconded by the Honourable Senator Hébert, that the Bill be referred to the Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

The question being put on the motion, it was adopted.

#### ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 15 décembre 1995:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Graham propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.,

Qu'un comité spécial du Sénat soit institué afin d'étudier, après la deuxième lecture, le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles:

Que les sénateurs dont les noms suivent soient nommés au sein dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carney, Carstairs, De Bané, Gauthier, Kinsella, Lewis, Marchand, Meighen, Murray et Rivest, et que le quorum soit constitué de trois membres;

Que le comité ait le pouvoir de faire comparaître des personnes et produire des documents, d'entendre des témoins sous serment, et de faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon les instructions du comité;

Que le comité soit autorisé à siéger pendant les ajournements du Sénat;

Que le comité soit autorisé à retenir les services des spécialistes et du personnel de soutien et autres qu'il juge nécessaires;

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 1er février 1996 à 9 heures; et

Qu'au plus tard le vendredi 2 février 1996 à 17 h 30, tous travaux devant le Sénat soient interrompus et que toutes questions nécessaires pour que le projet de loi franchisse toutes les autres étapes soient posées sans autre délibération ou amendement, et qu'aucun vote relativement à ces questions ne soit reporté.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

[...]

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Graham, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Graham propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert, que le projet de loi soit déféré au comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, January 22, 1996 (1)

[Text]

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 9:05 a.m. this day for the purpose of organization pursuant to Rule 89.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Graham, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, Marchand, Meighen, Murray, Rivest and St. Germain. (14)

Other Senator present: The Honourable Senator MacDonald (Halifax).

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn, Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Carstairs moved that the Honourable Senator Kinsella be Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The elected Chair was invited by the Clerk of the Committee to preside.

The Honourable Senator Beaudoin moved that the Honourable Senator De Bané be Deputy Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Meighen moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be struck and that, in addition to the Chair, it also consist of the Honourable Senator Murray.

The Honourable Senator Carstairs moved the nomination of the Honourable Senator MacEachen to the Steering Committee.

The question being put on the motions, they were agreed.

The Honourable Senator MacEachen moved that the proposed schedule of hearings be adopted.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted on division.

The Honourable Senator Carstairs moved that the Committee print 500 copies of its proceedings.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed, — That the Committee request the Library of Parliament to assign research officers to the Committee, and

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The Honourable Senator Gauthier moved that, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 22 janvier 1996

[Traduction]

Le comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-110 se réunit aujourd'hui, à 9 h 05, pour une séance d'organisation, conformément à l'article 89 du Règlement.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Graham, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, Marchand, Meighen, Murray, Rivest et St. Germain. (14)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur MacDonald (Halifax).

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Carstairs propose que l'honorable sénateur Kinsella soit élu président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du comité invite le président élu à présider.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que l'honorable sénateur De Bané soit élu vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Meighen propose que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président et de l'honorable sénateur Murray.

L'honorable sénateur Carstairs propose l'ajout de l'honorable sénateur MacEachen au sous-comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur MacEachen propose que le calendrier proposé des travaux soit adopté.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'honorable sénateur Carstairs propose que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu, — Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche au comité, et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de sommaires.

L'honorable sénateur Gauthier propose que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques,

### [Texte]

commit funds be conferred on the Chair or in his absence, the Deputy Chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II to the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chair, the Deputy Chair, or the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Gauthier moved that pursuant to Rule 103, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Beaudoin moved that, pursuant to Rule 104, and Guideline 3:03 of Appendix II to the *Rules of the Senate*, emergency funds not exceeding \$5,000 be requested; and

That the following budget application be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

#### SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$4,900
All Other Expenditures	_100
Total	\$5,000

The question being put on the motion, it was adopted.

At 9:24 a.m., the Committee recessed.

At 9:33 a.m., the Committee resumed and, pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on December 15, 1995, proceeded to consider Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

## APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada

#### WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;

Warren Newman, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section;

Louis Davis, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section;

Thomas-Louis Fortin, Counsel, Constitutional and International Law Section.

The minister made a statement and with the witnesses, answered questions.

At 12:39 p.m., the Committee adjourned.

ATTEST:

## [Translation]

l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée au président ou, en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du Règlement du Sénat, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président, au vice-président et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Gauthier propose que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour fins de déplacement et de séjour soit versée à tout témoin invité à comparaître devant le comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que, conformément à l'article 104 du Règlement et à la directive 3:03 de l'annexe II du Règlement du Sénat, des fonds d'urgence ne dépassant pas 5 000 \$ soient demandés; et

Que la demande suivante de budget soit approuvée pour présentation au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

# RÉSUMÉ DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	4,900 \$
Toute autre dépense	_100
Total	5,000 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 24, la séance est levée.

À 9 h 33, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 15 décembre 1995, le comité entame son examen du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

# COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

#### TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Mary Dawson, sous-ministre déléguée;

Warren Newman, avocat-conseil de la section de droit constitutionnel et international;

Louis Davis, avocat-conseil de la section de droit constitutionnel et international;

Thomas-Louis Fortin, avocat de la section de droit constitutionnel et international;

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions. Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 39, le comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

[Text]

OTTAWA, Monday, January 22, 1996 AFTERNOON MEETING

(2)

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 2:03 p.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, Marchand, Meighen, Murray, Rivest and St. Germain. (13)

Other Senator present: The Honourable Senator Berntson.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn, Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee resumed its consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

WITNESSES:

From the Council for Canadian Unity:

Peter G. White.

From the University of Ottawa:

Benoît Pelletier, Professor.

Peter G. White made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the document entitled "How To Avoid The Coming Breakup Of Canada", presented by Peter G. White, as well as his statement, be filed with the Clerk of the Committee as Exhibits 5700-1.35 / C-110 "1" and 5700-1.35 / C-110 "2", respectively.

Additional names to be added to the witness list were suggested. It was agreed that the list should be closed.

Benoît Pelletier made a statement and answered questions

It was agreed, — That the presentation by Benoît Pelletier be filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5700-1.35 / C-110 "3".

At 5:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

OTTAWA, le lundi 22 janvier 1996 SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(2)

Le comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-110 se réunit aujourd'hui, à 14 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, Marchand, Meighen, Murray, Rivest et St. Germain. (13)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Berntson.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit son examen du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

TÉMOINS:

Du Conseil pour l'unité canadienne:

Peter G. White.

De l'Université d'Ottawa:

Benoît Pelletier.

Peter G. White fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que le document intitulé «Comment éviter la scission du Canada», présenté par Peter G. White, ainsi que sa déclaration, soient conservés par le greffier du comité (Pièces n° 5700-1.35 / C-110 «1» et 5700-1.35 / C-110 «2», respectivement.)

On a suggéré que d'autres noms soient ajoutés à la liste des témoins. Il est convenu que la liste soit close.

Benoît Pelletier fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — que la présentation de Benoît Pelletier soit conservé par le greffier du comité (Pièce N° 5700-1.35 / C-110 «3»).

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

#### **EVIDENCE**

Ottawa, Monday, January 22, 1996

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-110 met this day, at 9:00 a.m., to organize the activities of the committee.

Mr. Timothy R. Wilson, Clerk of the Committee: Honourable senators, before we begin, I will explain the procedure this morning.

Pursuant to the order of reference the committee received on December 15, 1995, the committee must report no later than 9:00 a.m., February 1, 1996.

It was felt that, in order to kick-start the process, it would be good to have an informal meeting. A telephone conference call was held on December 20, at which time the necessary decisions were made to start the work of the committee to enable staff to contact witnesses over the break. Those decisions will be ratified at the formal meeting this morning, since telephone conference calls do not qualify as meetings of the committee.

I will now accept motions for the election of a chairman of the committee.

Senator Carstairs: I nominate Senator Kinsella as chairman of the committee.

Senator St. Germain: I second that motion.

Mr. Wilson: It was moved by Senator Carstairs, seconded by Senator St. Germain, that Senator Kinsella be elected chairman of this committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Wilson: Carried. I invite Senator Kinsella to take the chair.

The Chairman: Thank you, honourable senators.

The next item of business is the formal election of our deputy chairman. I will entertain a motion now.

Senator Beaudoin: I propose that Senator De Bané be deputy chairman of the committee.

The Chairman: It is proposed that Senator De Bané be elected deputy chairman. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried. Senator De Bané is the deputy chairman.

The third formal item is the election of our Subcommittee on Agenda and Procedure. We need a motion for a steering committee composed of three members; namely, the chairman and two others.

Senator Meighen: I nominate Senator Murray.

Senator Carstairs: I nominate Senator MacEachen.

# **TÉMOIGNAGES**

Ottawa, le lundi 22 janvier 1996

[Traduction]

Le comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-110 se réunit aujourd'hui, à 9 heures, en vue d'organiser ses travaux.

M. Timothy R. Wilson, greffier du comité: Honorables sénateurs, avant de commencer, permettez-moi de vous expliquer la procédure à suivre ce matin.

Conformément à l'ordre de renvoi qu'a reçu le comité le 15 décembre 1995, le comité doit présenter son rapport au plus tard le 1<sup>er</sup> février 1996, à 9 heures.

Pour démarrer le processus, on a pensé qu'il serait bon d'avoir une séance informelle. Une conférence téléphonique a eu lieu le 20 décembre et a permis de prendre les décisions nécessaires pour commencer le travail du comité et permettre au personnel de contacter les témoins pendant le congé. Ces décisions seront ratifiées à la séance régulière de ce matin, puisque les conférences téléphoniques ne sont pas considérées comme des séances du comité en bonne et due forme.

Je suis maintenant prêt à recevoir des motions pour l'élection du président du comité.

Le sénateur Carstairs: Je propose la candidature du sénateur Kinsella au poste de président du comité.

Le sénateur St. Germain: J'appuie cette motion.

M. Wilson: Le sénateur Carstairs, appuyée par le sénateur St. Germain, propose que le sénateur Kinsella soit élu président du comité.

Les honorables sénateurs consentent-ils à adopter la motion?

Des voix: D'accord.

M. Wilson: Adopté. J'invite le sénateur Kinsella à occuper le fauteuil.

Le président: Merci, honorables sénateurs.

Nous en arrivons maintenant à l'élection officielle de notre vice-président. Je suis maintenant prêt à recevoir une motion en ce sens

Le sénateur Beaudoin: Je propose que le sénateur De Bané soit élu vice-président du comité.

Le président: Il est proposé que le sénateur De Bané soit élu vice-président. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée. Le sénateur De Bané est le vice-président.

Le troisième point à l'ordre du jour est l'élection de notre sous-comité du programme et de la procédure. Nous avons besoin d'une motion pour nommer un comité directeur composé de trois membres, à savoir le président et deux autres membres.

Le sénateur Meighen: Je propose le sénateur Murray.

Le sénateur Carstairs: Je propose le sénateur MacEachen.

The Chairman: It has been moved that Senators MacEachen, Murray, and the Chairman constitute the Subcommittee on Agenda and Procedure. Is there agreement on that motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

A copy of the hearing schedule is before you. This was prepared over the Christmas and early January period by Senators Murray, MacEachen and myself. I should like to review it now.

Our plan in terms of days is to meet every day this week, Monday, Tuesday, Wednesday, Thursday and Friday. On Friday, we should complete our work over the noon hour period. If there are no additions during the week, we will conclude our work and not sit Friday afternoon.

Our colleagues in the Liberal caucus have a national caucus in Vancouver the early part of next week. We have been able to organize the work that is outlined here in a manner so that it would not be necessary for this committee to sit on Monday, January 29. We will come back Tuesday morning, January 30. We have two witnesses confirmed for that date. Whether or not we will add to that list is a decision we can make during the week.

We were able to organize the hearing so that we will hear from over 25 witnesses to help us in our deliberations. It will not be necessary to hold hearings into the evenings. Unless the questions go on and on, we will be sticking to that schedule.

We were wondering whether or not you would be interested in hearing from two particular witnesses on Friday: Professor Schwartz, who was nominated by Senator De Bané; and Mr. Milne from Prince Edward Island. I would ask the clerk to review the situation.

Mr. Wilson: These two witnesses are willing to appear and have been suggested by members of the committee. To hear from them, however, we would have to sit Friday afternoon. That decision is up to the committee.

Senator Carstairs: Before we make a decision on that, are we talking about Mr. Brian Schwartz from the University of Manitoba?

Mr. Wilson: That is right.

Senator Carstairs: Who are we talking about with regard to P.E.I.?

Mr. Wilson: Professor David Milne.

**Senator Carstairs:** Is he from the University of Prince Edward Island?

Mr. Wilson: That is right.

The Chairman: We could reflect on this and make a decision later on in the day.

Senator Murray: That is a good idea.

Senator Beaudoin: I would suggest that we think about it for two or three hours.

Le président: Il est proposé que les sénateurs MacEachen, Murray et le président constituent le sous-comité du programme et de la procédure. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Une copie du calendrier des travaux vous été remise. Elle a été préparée pendant la période de Noël et au début janvier par les sénateurs Murray, MacEachen et par moi-même. J'aimerais maintenant la passer en revue.

Nous prévoyons de nous rencontrer chaque jour de cette semaine, soit lundi, mardi, mercredi, jeudi et vendredi. Vendredi, nous devrions terminer nos travaux à midi. Si rien ne s'ajoute au cours de la semaine, nous terminerons nos travaux et ne siégerons pas vendredi après-midi.

Nos collègues du caucus libéral ont un caucus national à Vancouver au début de la semaine prochaine. Nous avons été en mesure d'organiser les travaux qui sont décrits ici de manière que le comité n'ait pas à siéger le lundi 29 janvier. Nous reviendrons mardi matin, le 30 janvier. Nous avons deux témoins confirmés pour cette date. Nous pouvons décider cette semaine si nous ajoutons des témoins à cette liste ou non.

Nous avons été en mesure d'organiser les audiences de manière à entendre 25 témoins au cours de nos délibérations. Il ne sera pas nécessaire de tenir des audiences en soirée. À moins que les questions n'en finissent pas, nous nous en tiendrons à ce calendrier.

On s'est demandé si vous souhaitiez entendre deux témoins vendredi: M. Schwartz, professeur, proposé par le sénateur De Bané, et M. Milne, de l'Île-du-Prince-Édouard. Je vais demander au greffier d'expliquer la situation.

M. Wilson: Ces deux témoins sont prêts à comparaître et leur nom a été proposé par des membres du comité. Pour les entendre toutefois, il faudrait siéger vendredi après-midi. C'est au comité de prendre cette décision.

Le sénateur Carstairs: Avant de prendre une décision à ce sujet, parlons-nous de M. Brian Schwartz, de l'Université du Manitoba?

M. Wilson: C'est exact.

Le sénateur Carstairs: De qui parlons-nous en ce qui concerne l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Wilson: De M. David Milne, professeur.

Le sénateur Carstairs: Est-il professeur à l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Wilson: C'est exact.

Le président: Nous pourrions réfléchir avant de prendre une décision plus tard dans la journée.

Le sénateur Murray: C'est une idée.

Le sénateur Beaudoin: Je propose que l'on y pense pendant deux ou trois heures.

**Senator Carstairs:** Yes. I have not taken an absolute look at this schedule, but do we have any other witnesses from either of those provinces?

Mr. Wilson: No.

The Chairman: In selecting from the number of potential witnesses, the steering committee wanted to choose those who it felt would be of assistance to senators in meeting the responsibility to examine this bill.

A number of associations have asked to appear before the committee. We took the decision not to invite any association. We were very specific and strategic, given the limited time that we have. However, one association is still expressing an interest to appear before us. Would you speak to that, Mr. Wilson?

Mr. Wilson: The Equality Party in Quebec has been quite insistent upon appearing. I just received another fax from them this morning, after receiving two faxes last week. They referred to the rally at McGill yesterday and said that there was a great interest there. They were present at that rally and they feel that they should also appear here.

In all fairness, if we hear from the Equality Party, we should also hear from l'Association des communautés francophones et acadiennes du Canada, who have been contacted; and l'Association des franco-albertains has also expressed an interest in appearing before the committee. Potentially, you have three more witnesses if you decide to hear from the Equality Party.

Senator Beaudoin: I do not see how we can open it for one group. It is absolutely impossible. You will then have to open it for more than one. You have referred to three other groups. There is also the Canadian Unity Council, which held a very successful meeting on Friday. The Equality Party went to the meeting yesterday. If you open the door, you must open the door to at least five or six groups. I do not see how we can select only one group.

The Chairman: Are there any other senators?

Senator Meighen: I agree as well.

Senator MacEachen: We discussed this issue during the informal meeting of the steering committee. We agreed that we had a representative group, given the limited time to hear witnesses. Therefore, we closed the list. If we decide to hear one group, you must hear all of them, and that will extend the hearings.

Senator Murray: I agree. If I may modestly say so on behalf of the steering committee, we have done fairly well here. We have six or seven official organizations — that is, governments, aboriginal associations — and I count at least 13 other witnesses, or outside experts, who have a particular perspective to offer. We agreed to report the bill on February 1, and we need some time to prepare our report. I really do not think we can squeeze in much more.

Le sénateur Carstairs: Oui. Je n'ai pas examiné de près le calendrier proposé, mais avons-nous d'autres témoins de l'une ou l'autre de ces provinces?

M. Wilson: Non.

Le président: Au moment de la sélection des éventuels témoins, le comité directeur tenait en fait à choisir ceux qui, à son avis, aideraient les sénateurs à assumer la responsabilité liée à l'examen de ce projet de loi.

Plusieurs associations ont demandé à comparaître devant le comité. Nous avons pris la décision de ne pas inviter d'association. Nous avons adopté une démarche très précise et stratégique, compte tenu du temps limité dont nous disposons. Toutefois, il y a une association qui ne cesse de nous dire qu'elle souhaiterait comparaître devant nous. Voulez-vous en parler, monsieur Wilson?

M. Wilson: Le Parti Égalité du Québec est très pressant à cet égard. Il vient juste de m'envoyer une autre télécopie ce matin après en avoir envoyé deux la semaine dernière. Il a fait mention du grand rassemblement politique qui s'est déroulé hier à McGill et qui a suscité beaucoup d'intérêt. Il a participé à ce rassemblement et pense qu'il devrait également comparaître devant le comité.

En toute justice, si nous entendons le Parti Égalité, nous devrions également entendre l'Association des communautés francophones et acadiennes du Canada, qui a été contactée, ainsi que l'Association des franco-albertains, qui a également indiqué qu'elle souhaitait comparaître devant le comité. Vous pourriez avoir trois témoins de plus si vous décidez d'entendre le Parti Égalité.

Le sénateur Beaudoin: Je ne vois pas comment nous pourrions ouvrir la porte à un seul groupe. C'est absolument impossible. Il faudrait ensuite l'ouvrir aux autres. Vous avez parlé de trois autres groupes. Il y a également le conseil pour l'unité canadienne qui a organisé une rencontre très réussie vendredi. Le Parti Égalité est allé à la rencontre d'hier. Si vous ouvrez la porte, il faut l'ouvrir à cinq ou six groupes au moins. Je ne vois pas comment nous pourrions choisir un seul groupe.

Le président: Y a-t-il d'autres sénateurs qui partagent cet avis? Le sénateur Meighen: Je suis également d'accord.

Le sénateur MacEachen: Nous avons débattu de la question au cours de la séance informelle du comité directeur. Nous avons pensé avoir un groupe représentatif, compte tenu du temps limité dont nous disposons pour entendre les témoins. Par conséquent, nous avons déclaré la liste close. Si nous décidons d'entendre un groupe, il faudra les entendre tous, ce qui prolongera les audiences.

Le sénateur Murray: Je suis d'accord. Je me permets de dire sans prétention au nom du comité directeur que nous nous en sommes assez bien tirés. Nous avons six ou sept organismes officiels — c'est-à-dire des gouvernements, des associations autochtones —, et je compte au moins treize autres témoins ou spécialistes externes qui ont un point de vue particulier à proposer. Nous avons convenu de faire rapport du projet de loi le premier février et nous avons besoin d'un peu de temps pour préparer

I have thought from the beginning that it was important to have quality rather than quantity and to allow ourselves, in most cases, an hour and a half with outside witnesses, to have an opportunity to hear their views and have a real dialogue with them. That being the case, I do not see how we can add very much to the list we already have.

Senator St. Germain: If we are to have hearings and we are to hear from government people, the politicians from the regions, and so on, there is no time left. Numerous groups are in the process of forming right across this country as a result of concern that has been building since the October referendum.

Since we are here anyway, there is the possibility of hearing from these people in the evenings. We could hear a few select groups so that at least we will not be accused of keeping those who are not in the academic or political circle out of the debate.

The Chairman: Perhaps this matter can be decided in terms of the recommendation of the steering committee, that we have our list and we should stay with it.

Senator Meighen: Mr. Chairman, is there any reason not to suggest that people who are not able to get on our list of witnesses could send in a written submission?

The Chairman: Yes, that is possible. If that is your desire, it will be done. Do we have a motion?

Senator MacEachen: I so move.
The Chairman: Is it agreed?
Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is a motion to print the committee's proceedings.

Senator MacEachen: I take it that the report of the steering committee is adopted?

The Chairman: Yes.

It is suggested that 500 copies of the committee's proceedings be printed. We need a motion to that effect.

Senator Carstairs: I so move.

The Chairman: It was moved by Senator Carstairs that the committee print 500 copies of its proceedings. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.
The Chairman: Carried.

The next item is research staff from the Research Branch, Library of Parliament. Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; and Jack Stilborn and Brian O'Neal of the Political and Social Affairs Division, are available to the committee. notre rapport. Je ne crois pas vraiment que nous puissions recevoir beaucoup plus de témoins.

Depuis le début, j'ai pensé qu'il était important de mettre l'accent sur la qualité, plutôt que sur la quantité, et de consacrer, dans la plupart des cas, une heure et demie aux témoins externes, de manière à pouvoir entendre leurs points de vue et instaurer un véritable dialogue avec eux. En pareil cas, je ne vois pas comment nous pourrions ajouter beaucoup plus de témoins à la liste que nous avons déjà établie.

Le sénateur St. Germain: Si nous devons tenir des audiences et entendre des représentants du gouvernement, les politiciens des régions, et cetera, nous n'aurons plus de temps. De nombreux groupes sont en train de se constituer dans tout le pays par suite des préoccupations qui apparaissent depuis le référendum d'octobre.

Puisque nous sommes de toute façon ici, nous pourrions entendre ces personnes en soirée. Nous pourrions entendre quelques groupes choisis afin de ne pas être accusés d'exclure du débat ceux qui n'appartiennent pas aux milieux universitaires ou politiques.

Le président: Cette question pourrait peut-être se régler en fonction de la recommandation du comité directeur, à savoir que notre liste est établie et que nous devrions la respecter.

Le sénateur Meighen: Monsieur le président, pourrait-on proposer que les personnes qui ne peuvent être inscrites sur notre liste de témoins peuvent envoyer un mémoire écrit?

Le président: Oui, c'est possible. Si c'est ce que vous souhaitez, ce sera fait. Est-ce que nous avons une motion?

Le sénateur MacEachen: Je le propose

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord. Le président: Adopté.

Il est maintenant question d'une motion autorisant l'impression des fascicules du comité.

Le sénateur MacEachen: Si je comprends bien, le rapport du comité directeur est adopté?

Le président: Oui.

Il est proposé d'imprimer 500 exemplaires des fascicules du comité. Nous avons besoin d'une motion dans ce sens.

Le sénateur Carstairs: Je le propose.

Le président: Le sénateur Carstairs propose que le comité imprime 500 exemplaires de ses fascicules. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord. Le président: Adopté.

Nous en venons maintenant au personnel de recherche du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Mollie Dunsmuir, de la Division du droit et du gouvernement et Jack Stilborn et Brian O'Neal, de la Division des affaires politiques et sociales, sont disponibles pour le comité.

Item No. 7, concerns the authority to commit funds and certify accounts. The motion is to the effect that, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or, in his absence, the deputy chair; and that, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act and guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the chairman, the deputy chairman and the clerk of the committee.

Senator Gauthier: I so move. The Chairman: Is it agreed? Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item No. 8 deals with travelling expenses of witnesses. Pursuant to rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited to appear before the committee.

Senator Gauthier: I so move, but first I want to ask a question: Does "witnesses" mean one individual or a group of individuals?

Mr. Wilson: Sometimes committees restrict the number of representatives from each organization. In this case, we only have two organizations that have more than two representatives and I do not think it is a problem here. We do not have that many witnesses appearing.

**Senator Gauthier:** For purposes of clarification, when you invite associations to appear, how many people are they allowed to bring? The number can have an impact on the budget and on the time.

Mr. Wilson: To my knowledge, there is one association appearing that has four representatives who will require reimbursement of expenses; another one has two representatives, and the rest are individuals.

**Senator Gauthier:** Concerning the one that has four, which one is it? Where do they come from? Are they from B.C.?

**Mr. Wilson:** It is the Congress of Aboriginal Peoples. They have regional representatives so people are coming in from four different parts of the country.

The Chairman: Further discussion? If not, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Are there any other matters that honourable senators would like to raise?

A small budget of \$5,000 has been prepared by staff. We think that that will cover the expenses of the committee. With your approval, an application for budget authorization will be submitted to the Internal Economy Committee.

Senator Beaudoin: I so move.

Le point 7 traite de l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer. Il est proposé que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président ou, en son absence, au vice-président; et que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et la directive 3:05 de l'annexe II du Règlement du Sénat, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou au vice-président et au greffier du comité.

Le sénateur Gauthier: Je le propose.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord. Le président: Adopté.

Le point 8 traite des frais de déplacement des témoins. Conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour peut être versée à tout témoin invité à comparaître devant le comité.

Le sénateur Gauthier: Je le propose, mais je veux d'abord poser la question suivante: le mot «témoins» désigne-t-il une personne ou un groupe de personnes?

M. Wilson: Les comités limitent parfois le nombre de représentants de chaque organisme. Dans le cas présent, nous avons seulement deux organismes qui comptent plus de deux représentants, et je ne pense pas que cela pose un problème. Nous n'avons pas tant de témoins.

Le sénateur Gauthier: Pouvez-vous préciser? Lorsque vous invitez des associations à comparaître, combien de personnes peuvent-elles amener? Le nombre de personnes peut avoir un effet sur le budget ainsi que sur le temps.

M. Wilson: À ma connaissance, nous avons invité une association représentée par quatre personnes dont il faudra rembourser les frais; une autre compte deux représentants; les autres des témoins sont des particuliers.

Le sénateur Gauthier: À propos de l'association qui compte quatre représentants, de laquelle s'agit-il? D'où vient-elle? De Colombie-Britannique?

M. Wilson: Il s'agit du Conseil national des autochtones du Canada. Ce conseil a des représentants régionaux, si bien que ces personnes viendront de quatre parties différentes du pays.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Si non, est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Y a-t-il d'autres questions que les honorables sénateurs aimeraient soulever?

Un petit budget de 5 000 \$ a été préparé par le personnel. Nous pensons que cela couvrira les dépenses du comité. Avec votre approbation, une demande d'autorisation budgétaire sera présentée au comité de régie interne.

Le sénateur Beaudoin: Je le propose.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.
The Chairman: Carried.

If there are no other matters to be raised, our hearings will begin in room 505 at 9:30 with the Minister of Justice as the first witness.

The committee adjourned.

## [Translation]

Ottawa, Monday, January 22, 1996

The Special Senate Committee on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met this day, at 9:30 a.m., to consider the draft legislation.

Senator Noël A. Kinsella (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This Senate committee was struck to consider, following second reading, Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments. This week, the committee will examine the draft legislation and hear from several witnesses, in fact, from over 25 witnesses who will assist us in this task.

## [English]

Honourable senators, our first witness this morning is the Minister of Justice, the Honourable Allan Rock. Welcome, minister. We understand you have some introductory remarks, to be followed by discussion and questioning from honourable senators.

Mr. Minister.

#### [Translation]

The Honourable Allan Rock, MP, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Mr. Chairman, I am very happy to appear before the committee today to discuss Bill C-110. During the referendum campaign, the Prime Minister made a number of undertakings to the citizens of Quebec on behalf of all Canadians.

Among other things, the Prime Minister made a commitment to make no constitutional changes affecting Quebec without the consent of Quebecers.

## [English]

Bill C-110 is the legislation that has been enacted by the House of Commons in fulfilment of that undertaking. I appear here this morning to urge this committee to recommend to your Senate colleagues its adoption by the full Senate.

During my opening statement, I will, with your indulgence, touch briefly on four matters that will, no doubt, be of interest to honourable senators as they consider this legislation: First, I will focus on the nature of the measure itself, what it is and what it is not; second, I will examine how the bill fits within the framework of constitutional amendment provided for in Part V of the Constitution Act, 1982; third, I will deal with the constitutionality

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord. Le président: Adopté.

S'il n'y a pas d'autres questions, nos audiences commenceront dans la pièce 505, à 9 h 30, le ministre de la Justice étant notre premier témoin.

La séance est levée.

## [Français]

Ottawa, le lundi 22 janvier 1996

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Noël A. Kinsella (président) occupe le fauteuil.

Le président: Ce comité du Sénat a été institué afin d'étudier, suite à la deuxième lecture, le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles. Nous avons au programme cette semaine l'étude de ce projet de loi avec plusieurs témoins. En réalité, il y a plus de 25 témoins qui vont nous assister dans notre étude de ce projet de loi.

## [Traduction]

Honorables sénateurs, nous accueillons en premier lieu ce matin comme témoin le ministre de la Justice, l'honorable Allan Rock. Bienvenue, monsieur le ministre. On nous a laissé entendre que vous feriez quelques remarques liminaires et que les sénateurs pourraient ensuite discuter avec vous et vous poser des questions.

Monsieur le ministre.

### [Français]

L'honorable Allan Rock, député, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Monsieur le président, je suis très heureux de me présenter au comité aujourd'hui pour discuter du projet de loi C-110. C'est durant la campagne référendaire que le premier ministre s'est engagé envers la population du Québec, au nom de la population du Canada, sous divers aspects.

Entre autres choses, le premier ministre a signalé son engagement d'assurer qu'aucune modification constitutionnelle touchant le Québec ne serait adoptée sans le consentement des Québécois.

## [Traduction]

Avec la promulgation du projet de loi C-110 par la Chambre des communes, le premier ministre concrétise cet engagement. Je comparais ici ce matin pour exhorter ce comité à recommander au Sénat tout entier à l'adopter.

Dans ma déclaration liminaire, j'aborderai brièvement, si vous le permettez, quatre questions qui intéresseront les honorables sénateurs dans le cadre de leur examen de cette mesure législative: premièrement, je vous parlerai de la nature de la mesure elle-même, ce qu'elle est et ce qu'elle n'est pas; deuxièmement, je vous dirai de quelle manière le projet de loi respecte la procédure de modification de la Constitution prévue dans la Partie V de la

of Bill C-110 on its own merits; and, fourth, I will touch upon the concerns of aboriginal peoples as they were expressed before the House committee December last.

First, then, may I put this single piece of legislation in context, and tell you what it is and what it is not? It is a practical, effective and serviceable way to fulfil the Prime Minister's commitment to deliver on a promise, in a tangible way within a short period of time, and to keep faith with those men and women in the province of Quebec who may have voted in favour of Canada on the strength of the Prime Minister's undertaking. It is not the full extent of this government's response to the referendum, nor the sum total of our strategy or our plans in the matter of national unity.

Together with the distinct society resolution and the realignment of governmental responsibility on worker training, contained in the employment insurance legislation, Bill C-111, this bill simply constitutes tending to unfinished business arising from the referendum campaign.

## [Translation]

Distinct society recognition is only one of the initiatives that the Canadian government is presently considering with a view to initiating the process of reconciliation among all Canadians and to striking a better balance, in terms of effectiveness and cohesiveness, between the actions of the federal government and those of the provinces.

From this perspective, Bill C-110 is a practical, pragmatic way of addressing, at least initially, the concerns of Quebecers.

#### [English]

Bill C-110 is not, obviously, a constitutional amendment. It relates to but does not change the amending formula in Part V of the Constitution Act, 1982. Bill C-110 is a legislative expression of the policy of the Government of Canada on the circumstances in which we will participate in constitutional change, a policy that provides, very simply, that no such change should occur in the absence of regional consensus in its favour. In that respect, it reflects the long-held conviction of the Prime Minister who, while outlining a nine-point plan on constitutional change in 1991 as the then Leader of the Opposition, spoke in favour of an amending formula that reflects a Canada of regions.

Bill C-110 is not necessarily the final word on the structure of the amending formula or how it should work. It need not be permanent if a more durable approach can be agreed upon by all provinces at some future date and embodied in the Constitution itself through amendment. Loi constitutionnelle de 1982; troisièmement, je vous entretiendrai de la constitutionnalité du projet de loi C-110 comme tel; et enfin, je dirai quelques mots des préoccupations qu'ont exprimées les peuples autochtones en décembre dernier devant le comité de la Chambre.

Premièrement, puis-je mettre en contexte cette mesure législative et vous dire ce qu'elle est et ce qu'elle n'est pas? Il s'agit d'une façon pratique, efficace et commode de donner suite à l'engagement pris par le premier ministre, d'une manière tangible et dans un court laps de temps, et de garder la confiance de ces Québécois et Québécoises qui ont peut-être voté en faveur du Canada en se fiant à la promesse faite par le premier ministre. Cette initiative ne représente pas la réponse intégrale qu'entend prendre le gouvernement après le référendum, ni l'ensemble de notre stratégie ou de nos plans en ce qui a trait à la question de l'unité nationale.

Associé à la résolution relative à la société distincte, de même qu'au remaniement des responsabilités gouvernementales en matière de formation professionnelle dont il est question dans la mesure législative sur l'assurance-emploi, en l'occurrence le projet de loi C-111, le projet de loi vise simplement à tenter de régler des questions qui sont restées en suspens après la campagne référendaire.

## [Français]

Cette initiative de la reconnaissance du caractère distinct du Québec n'est qu'une partie des mesures que le gouvernement du Canada examine à l'heure actuelle en vue d'amorcer le processus de réconciliation entre tous les Canadiens, ainsi que d'établir un meilleur équilibre entre les actions du gouvernement fédéral et celles des provinces au point de vue de l'efficacité et de la cohérence.

Vu sous cet angle, le projet de loi C-110 représente une solution pratique et pragmatique pour répondre, dans un premier temps au moins, aux préoccupations des Québécois.

### [Traduction]

Le projet de loi C-110 n'est évidemment pas une modification constitutionnelle. Il se rapporte à la procédure de modification dont il est question à la Partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Le projet de loi C-110 ne fait que refléter, sous forme législative, la politique du gouvernement canadien au sujet des circonstances dans lesquelles il donnera son appui à une modification constitutionnelle, une politique qui dispose, très simplement, qu'un tel changement ne se produira pas sans l'accord des régions. À cet égard, il traduit la conviction acquise depuis longtemps par le premier ministre qui, alors qu'il a exposé en 1991 un plan en 9 volets relativement à la modification de la Constitution, a donné son appui à une procédure de modification qui reflète un Canada composé de régions.

Le projet de loi C-110 n'est pas nécessairement la réponse finale en ce qui a trait à la procédure de modification et la façon dont elle devrait fonctionner. Il n'est pas nécessaire d'y voir une solution permanente si toutes les provinces peuvent ultérieurement s'entendre sur un mécanisme plus durable qui serait inscrit dans la Constitution au moyen d'une modification.

Finally, Bill C-110 is not designed or intended as a measure to address the constitutional aspirations of all parties. It does not satisfy those aspirations, as legitimate as they may be, because it is not designed or intended to do so. Its purpose is more modest, although every bit as important, and it achieves that purpose without impeding the continuing efforts of those other interests toward the achievement of their goals.

I suggest that is what this bill is and is not. Against that background, may I venture a description of its relationship to Part V of the Constitution Act as a whole? I first invite your attention, Mr. Chairman, to the amending formulae as found in Part V. There are three key formulae: The unanimity approach; bilateral arrangements; and the general amending formula.

For amendments under the first two, the consent of the provinces affected is already assured. Unanimity as provided for in section 41 guarantees that the consent of the provinces is in place. In relation to the bilateral approach in section 43, once again where an amendment applies to one or more but fewer than all provinces, the consent of the provinces affected is assured by that mechanism.

The general amending formula in section 38 applies to two categories of general amendments. One includes a number of changes to the institutions of the national government and expansion of existing provinces into the territories or creations of new provinces. The other covers all general amendments that cannot be made under another formula, such as changes to the division of powers or to the Charter of Rights and Freedoms.

#### [Translation]

Under the existing amending formula, the only veto that a province has is the right to dissent from an amendment that diminishes its legislative powers or rights. As such, provinces can block an amendment from applying within their boundaries.

The provinces can, however, be bound by a general amendment which they have not all endorsed through the 7-50 formula. This bill will protect them from this type of general amendment from which they do not have the right to dissent by conferring on them a regional veto. Briefly, at present, only the House of Commons has an absolute veto over virtually any change to the Constitution. This bill extends to Quebec, Ontario and British Columbia as well as to the Atlantic and Prairie regions a general veto over all constitutional amendments in areas in which they currently enjoy neither a veto nor the right to dissent.

Enfin, le projet de loi C-110 n'est ni conçu ni prévu comme mesure visant à répondre aux aspirations constitutionnelles de toutes les parties. Il ne satisfait pas à ces aspirations toutes légitimes qu'elles puissent être, parce telle n'est pas l'intention visée. Son objectif est plus modeste, bien qu'il soit tout aussi important; le projet de loi atteint son but sans entraver les efforts déployés par ces autres intérêts dans la poursuite de leurs objectifs.

Il s'agit, à mon avis, de ce qu'est et de ce qu'est n'est pas cette mesure législative. Dans ce contexte, me permettez-vous de vous en décrire le lien avec la Partie V de la Loi constitutionnelle dans son ensemble? J'attire tout d'abord votre attention, monsieur le président, sur la procédure de modification que l'on trouve à la Partie V. Il y a trois procédures principales: le consentement unanime, les ententes bilatérales et la procédure normale de modification.

Dans le cas des modifications en vertu des deux premières, le consentement des provinces en cause est déjà assuré. Le consentement unanime tel que le prévoit l'article 41 garantit que les provinces ont donné leur assentiment. En ce qui a trait aux ententes bilatérales dont il est question à l'article 43, encore là si une modification s'applique à certaines provinces seulement, le consentement des provinces touchées est garanti par ce mécanisme.

La procédure normale de modification énoncée à l'article 38 s'applique à deux catégories de modifications générales. L'une inclut un certain nombre de changements apportés aux institutions du gouvernement national de même que l'expansion des provinces existantes dans les territoires ou la création de nouvelles provinces. L'autre englobe toutes les modifications générales qui ne peuvent être apportées au moyen d'un autre mécanisme, comme les changements apportés au partage des pouvoirs ou à la Charte des droits et libertés.

#### [Français]

Le seul droit de veto d'une province sous le régime de cette dernière procédure de modification est la faculté de ne pas participer à une modification qui réduit les pouvoirs législatifs ou les droits d'une province. Dans cette mesure, les provinces peuvent empêcher une modification de s'appliquer sur leur territoire.

Pour le reste, les provinces peuvent toutefois être liées par une modification générale qu'elles n'ont pas toutes approuvée par la formule 7-50. C'est contre cette modification générale à laquelle les provinces n'ont pas le droit de retrait que le projet de loi les protégera en leur conférant un droit de veto régional. En résumé, seule la Chambre des communes possède maintenant un droit de veto absolu qu'elle peut opposer à presque toute modification constitutionnelle. Le projet de loi garantit au Québec, à l'Ontario et à la Colombie-Britannique ainsi qu'aux régions de l'Atlantique et des Prairies un droit de veto général applicable à toutes modifications constitutionnelles dans le domaine où elles n'ont présentement ni droit de veto, ni droit de retrait.

# [English]

So in the context of the 7-50 formula, the bill commits the federal government to ensuring, before it decides to seek the consent of the House of Commons and the Senate on a resolution for amendment, that the proposal enjoys the requisite degree of consent from every region of Canada.

Mr. Chairman, may I turn to the third of the four points I wish to address briefly in my opening, which has to do with the constitutionality of Bill C-110. In this connection, there are three principal issues which must be considered. The three most prominent concerns, perhaps in descending order of merit, are these: first, that the bill constitutes an attempt by the Canadian government unilaterally to alter the present constitutional amending procedure; second, that the bill represents an unconstitutional constraint on parliamentary sovereignty; and third, that it violates a constitutional norm of the equality of the provinces.

First, Bill C-110 does not interfere directly or indirectly with the existing Part V amending formula. The Houses of Parliament remain free to perform their constitutional role in relation to constitutional amendment, giving the federal consent that the constitution requires. The bill simply sets out conditions that the Canadian government will look to in determining whether it will propose certain types of constitutional amendments to the House of Commons or to the Senate.

Clearly, Part V cannot be amended except with unanimous consent. This bill does not amend Part V; it simply applies to certain amendments made under the general 7-50 formula in Part V without amending it. Indeed, it applies and operates separately from it. The 7-50 formula must still be satisfied, federal consent is still required, and it must still be expressed through resolutions of the House of Commons and Senate. This bill merely sets out the conditions that the government will look to in determining whether to participate in the process. To that extent, it is akin to those statutes in British Columbia and Alberta which have established provincial referenda as requirements before those legislatures will themselves participate in the amendment process.

The second argument has to do with the submission that the bill fetters Parliament and interferes with its sovereignty; that its unconstitutionality derives from the fact that it forecloses the powers or the options of Parliament. In truth, Bill C-110 is an expression of Parliament's unquestioned authority to establish conditions or procedural requirements, in this case, binding ministers of the Crown in well-defined circumstances and for sound policy reasons.

The third argument based on the constitutional aspect has to do with the contention that the bill abrogates some norm of equality among provinces. May I suggest that there is little support for the existence of any such norm or convention. The Constitution itself contains no such express principle, nor are there sufficient

## [Traduction]

Ainsi, dans le contexte de la formule 7-50, le projet de loi engage le gouvernement fédéral à faire en sorte, avant d'obtenir l'assentiment de la Chambre des communes et du Sénat à l'égard d'une résolution portant modification, que la proposition obtienne le consentement requis de chaque région du Canada.

Monsieur le président, puis-je passer au troisième des quatre points dont je désire parler brièvement, comme je l'ai signalé dans ma déclaration liminaire et qui porte sur la constitutionnalité du projet de loi C-110. À cet égard, il faut tenir compte de trois principaux points de désaccord qui sont, par ordre décroissant d'importance, les suivants: premièrement, que le projet de loi se veut une tentative unilatérale du gouvernement fédéral pour modifier la procédure actuelle de modification de la Constitution; deuxièmement, que le projet de loi constitue une entrave inconstitutionnelle à la souveraineté parlementaire; et troisièmement, qu'il contrevient au principe constitutionnel voulant que les provinces soient égales.

Premièrement, le projet de loi C-110 ne change en rien, directement ou indirectement, la procédure de modification de la Partie V existante. Les Chambres du Parlement restent libres de jouer leur rôle constitutionnel en matière de modification de la Constitution, en donnant le consentement fédéral exigé par cette dernière. Le projet de loi établit simplement les conditions dont tiendra compte le gouvernement lorsqu'il devra décider s'il propose certaines modifications constitutionnelles à la Chambre des communes ou au Sénat.

De toute évidence, le Partie V ne peut-être modifiée sans le consentement unanime. Ce projet de loi ne modifie pas la Partie V; il s'applique simplement à certaines modifications apportées en vertu de la formule 7-50 à la Partie V sans la modifier. En fait, il s'applique et fonctionne indépendamment de celle-ci. La formule 7-50 doit toujours être respectée, le consentement fédéral continue d'être nécessaire et de s'exprimer par des résolutions à la Chambre des communes et au Sénat. Ce projet de loi ne fait qu'établir les conditions dont le gouvernement tiendra compte lorsqu'il lui faudra décider s'il appuie le processus. Dans une certaine mesure, il se compare aux lois qu'ont adoptées la Colombie-Britannique et l'Alberta et en vertu desquelles ces provinces n'ont décidé d'appuyer des projets de modifications constitutionnelles qu'après que les électeurs y auront manifesté leur appui au cours d'un référendum.

Le deuxième argument a trait à la conclusion selon laquelle le projet de loi constitue une entrave au Parlement et empiète sur sa souveraineté; que son inconstitutionnalité dérive du fait qu'il confisque les pouvoirs ou les options du Parlement. Pour dire vrai, le projet de loi C-110 exprime l'autorité incontestée du Parlement d'établir les conditions ou les exigences en ce qui a trait à la procédure, dans ce cas, liant les ministres fédéraux dans des circonstances bien définies et pour de solides raisons de politique.

Le troisième argument fondé sur l'aspect constitutionnel a à voir avec la conclusion voulant que le projet de loi abroge une certaine norme d'égalité entre les provinces. Puis-je vous dire que l'existence d'une telle norme ou convention reçoit peu d'appuis? La Constitution elle-même ne contient aucune principe explicite

grounds to suggest that such convention has developed. Indeed, there are a number of constitutional provisions which point away from provincial equality. Some provisions apply only to one or two provinces. There is representation in the House of Commons which is proportionate — not strictly equal — for the provinces. The 7-50 formula itself, because it imports a population aspect, favours or weights the larger provinces. Senate seats are allocated equally, but on a regional rather than provincial basis, except for Newfoundland, which — it could be argued — has a constitutional foothold for a regional-based approach.

All of this demonstrates, surely, Mr. Chairman, that strict provincial equality is not an established constitutional principle.

On the subject of constitutionality, obviously no one can pronounce an absolute opinion, except, of course, the Supreme Court of Canada. There will, no doubt, be attractive and perhaps forceful arguments against the constitutionality of this legislation. However, all things considered, in my respectful opinion, the better view is that the legislation is within the constitutional powers of Parliament and is valid as an enactment.

Before I conclude, I will touch briefly on the fourth item that I mentioned, which is the degree of concern expressed by the aboriginal peoples of Canada with reference to this initiative. Representatives of aboriginal peoples appeared before the House of Commons committee. I know they will be in this room on Wednesday of this week to express their disquiet.

First, to the degree to which the bill fails to express their aspirations for constitutional change generally, I emphasize that it is not intended for that purpose. They are being addressed in a different way. The government has adopted as a policy on which it is proceeding the assumption that the inherent right to self-government is already a fact and enshrined in the Constitution. We are now at work negotiating its implementation as a practical matter in aboriginal communities across this country.

Second, if the concern is that the effect of the bill is to exclude aboriginal peoples from the amendment process, I emphasize that Bill C-110 not only does not weaken, but does not touch at all the significant protections that are already in the Constitution in sections 35 and 35.1 to provide assured protection for the aboriginal perspective.

Section 35.1 requires that Canada's aboriginal peoples be consulted concerning any amendment to section 91.24 of the Constitution Act, 1867 or to section 25 or Part II of the 1982 Constitution Act.

May I ask the committee to bear in mind as well two other matters. First, Bill C-110 ensures that amendments which would diminish aboriginal rights can themselves not be adopted except with the very regional consensus provided for in Bill C-110. So it furnishes additional protection. Second, as the nation works towards a more durable enhancement of the amending formula in the months and years ahead, the aboriginal peoples will participate

de ce genre et il n'y aucune raison suffisante de penser qu'une telle convention existe. En fait, un certain nombre de dispositions de la Constitution s'éloignent du principe de l'égalité des provinces. Certaines dispositions ne s'appliquent qu'à une ou deux provinces. La représentation à la Chambre des communes est proportionnelle — pas strictement égale — pour les provinces. La formule 7-50 elle-même, parce qu'elle implique un aspect démographique, favorise les provinces plus étendues. Les sièges du Sénat sont répartis également, mais sur une base régionale plutôt que provinciale, sauf pour Terre-Neuve, qui — on pourrait faire valoir cet argument — est plus ou moins considérée dans la Constitution comme une région.

Tout cela pour dire à coup sûr, monsieur le président, que l'égalité stricte des provinces n'est pas un principe constitutionnel établi.

En ce qui a trait à la constitutionnalité, il appert que personne ne peut se prononcer de façon absolue à l'exception, bien sûr, de la Cour suprême. On fera valoir sans l'ombre d'un doute des arguments séduisants, voire même solides, contre la constitutionnalité de cette mesure législative. Cependant, tout compte fait, j'estime que l'opinion qui prévaut est celle qui veut que la mesure législative respecte les pouvoirs constitutionnels du Parlement et que sa promulgation est légitime.

Avant de terminer, je traiterai brièvement du quatrième point que j'ai mentionné, c'est-à-dire les préoccupations exprimées par les peuples autochtones du Canada à l'égard de cette initiative. Des représentants de ces derniers ont comparu devant le comité de la Chambre. Je sais qu'ils seront ici mercredi pour exprimer leur inquiétude.

Premièrement, en ce qui a trait à leur argument selon lequel le projet de loi n'exprime pas leurs aspirations à un changement constitutionnel, j'insiste pour dire que tel n'est pas l'objectif de celui-ci. On s'occupe de leurs intérêts d'une autre manière. Le gouvernement a adopté dans le cadre de la politique qu'il met en oeuvre l'hypothèse selon laquelle le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est déjà un fait certain et est inscrit dans la Constitution. Nous sommes en train d'en négocier la mise en oeuvre dans les collectivités autochtones à l'échelle du pays.

Deuxièmement, si l'on craint que le projet de loi exclue les peuples autochtones du processus de modification, j'insiste sur le fait que le projet de loi C-110 non seulement n'affaiblit pas les importantes protections qu'offrent déjà les articles 35 et 35.1 de la Constitution pour garantir une protection accrue aux autochtones, mais qu'il n'y touche pas du tout.

L'article 35.1 exige que les peuples autochtones du Canada soient consultés avant toute modification de la catégorie 24 de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 ou de l'article 25 de la Partie II de la Loi constitutionnelle de 1982.

Puis-je demander au comité d'en tenir compte de même que de deux autres aspects. Premièrement, le projet de loi C-110 garantit que les modifications qui pourraient réduire les droits des peuples autochtones puissent ne pas être adoptés à moins que les provinces n'y aient consenti comme le prévoit le projet de loi C-110. Deuxièmement, à mesure que le pays se dirigera vers une formule de modification plus durable dans les mois et les

in that process, and nothing in Bill C-110 inhibits the federal government or any others from initiating, promoting and participating in that process of discussion with the aboriginal peoples.

I therefore conclude by asserting that Bill C-110 is a valid federal enactment; that it is consistent with the constitutional framework of this country; that it can operate effectively separately from but in a manner that is complementary to the Constitution; that it achieves desirable policy objectives by assuring a high level of regional consensus before constitutional change; and that it does so without diminishing and without imperiling the constitutional protections already in place in the document that governs the country.

With that introduction, I would be pleased to take any questions senators may have.

Senator Murray: Mr. Chairman, I hope the minister will be back here on January 30 as our final witness because I expect that between now and then there will be arguments made to which the government will want to respond. Certainly, there will be witnesses who will want to engage the minister in a discussion of the doctrine of the equality of the provinces.

Mr. Rock, I do not disagree with what you have said this morning on that point. However, I think you will find that those who brought in the 1982 act, certainly at the provincial level, thought that they were striking a blow for the doctrine of the equality of the provinces. Specifically, the doctrine is to be found in section 38(3) of the amending formula which sets out the right of dissent. That section sets out that no province is required to surrender any of its powers, proprietary rights or legislative jurisdiction. At any rate, that would seem to lend some support to the idea that the doctrine of the equality of the provinces is in our Constitution.

Minister, I want to ask you some questions concerning the scope of the bill, after which I wish to ask you a couple of questions concerning policy. On the question of the scope of the bill, it exempts from the political process it creates amendments under sections 41 and 43, as well as amendments in respect of which there is a right of dissent. Without going through the whole Constitution, I want to explore what potential amendments would be subject to this process. Would you prefer that I put these questions to you now or wait until your officials are here, as I gather they will be at 10:30?

Mr. Rock: I would be pleased to do the best I can now, senator.

Senator Murray: Let us start with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. A layman would conclude that various provisions of the Charter would be subject to amendment under section 41. For example, linguistic rights pertaining to one province would be subject to amendment under section 43, while quite a few others would be subject to the right of dissent by a province. How much of the Charter would be exempt from this political process that you are putting in place?

années à venir, les peuples autochtones participeront au processus et rien dans ce projet de loi n'empêche le gouvernement fédéral ou tout autre gouvernement d'amorcer et de favoriser ce processus de discussion avec les peuples autochtones ni même d'y participer.

Je termine donc en affirmant que le projet de loi C-110 est une initiative fédérale légitime qui respecte le cadre constitutionnel de ce pays, qui a son autonomie propre par rapport à la Constitution, mais qui vient la compléter; qui atteint les objectifs d'une politique en garantissant un fort consensus régional pour que soit adoptée une modification constitutionnelle et qui le fait sans amoindrir et sans mettre en danger les protections constitutionnelles déjà en place dans le document qui régit le pays.

Après cette déclaration, je suis maintenant disposé à répondre aux questions que voudront bien me poser les sénateurs.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, j'espère que le ministre reviendra ici le 30 janvier comme notre dernier témoin car je crois que d'ici là des arguments seront présentés et que le gouvernement voudra réfuter. Des témoins voudront sans aucun doute engager avec le ministre une discussion sur le principe de l'égalité des provinces.

Monsieur Rock, je ne suis pas en désaccord avec les propos que vous avez tenus à cet égard ce matin. Cependant, je crois que vous vous rendrez compte que les auteurs de la mesure législative de 1982, à coup sûr au niveau provincial, croyaient qu'ils portaient un coup au principe de l'égalité des provinces. Plus précisément, le principe est exposé au paragraphe 38(3) de la procédure de modification qui établit le droit au désaccord. Cet article dispose qu'aucune province n'est tenue de renoncer à aucun de ses pouvoirs, à ses droits de propriété ou à sa compétence législative. En tout cas, cela semblerait étayer un peu l'idée selon laquelle ce principe d'égalité des provinces existe dans notre Constitution.

Monsieur le ministre, je voudrais vous poser quelques questions au sujet de la portée du projet de loi et de la politique du gouvernement canadien. D'abord, le projet de loi prévoit des exceptions au processus politique, autorise des modifications en vertu des articles 41 et 43 et accorde un droit de retrait. Je ne veux pas passer en revue toutes les dispositions de la Constitution, mais parler plutôt des modifications qui seraient assujetties à ce processus. Préférez-vous que je vous pose ces questions maintenant ou que j'attende que vos fonctionnaires arrivent? On me dit qu'ils seront ici à 10 h 30.

M. Rock: J'essaierai d'y répondre du mieux que je peux, sénateur.

Le sénateur Murray: Commençons d'abord par la Charte canadienne des droits et libertés. Pour le profane, ce projet de loi signifie que certaines dispositions de la Charte pourraient être modifiées en vertu de l'article 42. Par exemple, les droits linguistiques dans une province pourraient être modifiés en vertu de l'article 43, tandis que plusieurs autres questions pourraient être assujetties à un droit de retrait. Dans quelle mesure la Charte serait-elle exemptée de ce processus politique?

Mr. Rock: It is difficult to answer such a general question. I will sound like a politician, but I do not mean to when I say it depends on the proposal. As you have observed, senator, if the proposed change to the Charter touched upon a matter governed by section 41, then, obviously, unanimity would be required.

Senator Murray: I presume, for example, that amendments to the language provisions of the Charter as they relate to institutions of Parliament and the Government of Canada would require unanimity, would they not?

Mr. Rock: That is right, because of section 41.

Senator Murray: If someone were to propose that the notwithstanding clause be removed from the Charter, that would fall under the right of dissent set out in section 38(3), would it not?

Mr. Rock: I would like to give that one more consideration than I am able at the moment, senator. However, I can say that, generally, changes to the Charter are influenced by the general amending formula.

Senator Murray: As well as the right of dissent insofar as they affect the powers of the provinces, is that right?

Mr. Rock: Yes, if they are said to fall under section 38(3).

Senator Murray: When Ms Dawson appeared before the House of Commons committee, one of the aboriginal organizations proposed an amendment. She responded to that by saying she wanted to think it through somewhat further as to whether most, if not all, of the provisions relating to aboriginals were covered by the exemptions in Bill C-110. Is that your position?

Mr. Rock: Fundamentally, the position is that there is no legal need for any exemption or distinction for aboriginal peoples in Bill C-110. The point I made in my opening comments is that Bill C-110 does not relate to, diminish or imperil in any way the safeguards for aboriginal peoples that are already in the Constitution. The question as to whether there should be some additional words in Bill C-110 to repeat that is rather more a political question than a legal one.

Senator Murray: I wish to refer specifically to a couple of sections of the Constitution Act of 1867. I should like to start with section 93 which deals with denominational schools in Ontario and Quebec. Could that section be changed by section 43, the bilateral formula?

Mr. Rock: In what way, senator?

Senator Murray: Let us suppose that Ontario or Quebec wanted to do what Newfoundland intends to do. Under section 43, could Queen's Park and Ottawa remove the references to the denominational school system of Ontario in section 93, or would it take some wider amending formula?

Mr. Rock: Again, with a caveat, it might depend upon the very words of the amendment.

M. Rock: Il est difficile de répondre à une question aussi générale. Vous allez peut-être m'accuser de parler comme un politicien, mais telle n'est pas intention lorsque je dis que cela dépend de la proposition. Comme vous l'avez mentionné, sénateur, si la modification proposée à la Charte portait sur une question qui relève de l'article 41, l'unanimité serait requise.

Le sénateur Murray: Je présume, par exemple, que les modifications apportées aux dispositions relatives à l'usage du français et de l'anglais au sein du Parlement et du gouvernement exigeraient un consentement unanime, n'est-ce pas?

M. Rock: C'est exact, en raison de l'article 41.

Le sénateur Murray: Si quelqu'un proposait l'abolition de la disposition d'exemption qui figure dans la Charte, cette proposition tomberait sous le coup de l'article 38(3), qui prévoit un droit de retrait, n'est-ce pas?

M. Rock: Il faudrait que je réfléchisse à cette question avant d'y répondre, sénateur. Toutefois, je peux vous dire que les modifications à la Charte sont assujetties à la formule générale de modification.

Le sénateur Murray: Et du droit de retrait, si elles portent atteinte aux pouvoirs des provinces, n'est-ce pas?

M. Rock: Oui, si elles tombent sous le coup du paragraphe 38(3).

Le sénateur Murray: Lorsque Mme Dawson a comparu devant le comité de la Chambre, un amendement a été proposé au projet de loi par une des organisations autochtones. Mme Dawson a répondu qu'elle voulait examiner la question plus à fond afin de voir si la plupart des dispositions, sinon toutes, touchant les autochtones étaient visées par les exceptions prévues dans le projet de loi C-110. Est-ce aussi votre position?

M. Rock: Il n'est pas nécessaire, du point de vue juridique, de prévoir une exemption pour les peuples autochtones dans le projet de loi C-110. J'ai dit au début que le C-110 ne porte aucunement atteinte aux droits des autochtones garantis par la Constitution. La question de savoir si cette précision devrait figurer dans le projet de loi C-110 relève davantage du domaine politique que juridique.

Le sénateur Murray: Je voudrais vous poser quelques questions au sujet de la Loi constitutionnelle de 1867. J'aimerais commencer par l'article 93, qui traite des écoles séparées en Ontario et au Québec. Est-ce que cet article pourrait être modifié en vertu de l'article 43, par le biais d'une entente bilatérale?

M. Rock: Pouvez-vous me donner un exemple, sénateur?

Le sénateur Murray: Supposons que l'Ontario ou le Québec décidait de faire la même chose que Terre-Neuve. En vertu de l'article 43, est-ce que Queen's Park et Ottawa pourraient supprimer de l'article 93 tout renvoi aux écoles séparées de l'Ontario, ou serait-il nécessaire d'avoir recours à une procédure de modification plus générale?

M. Rock: Encore une fois, cela dépendrait du libellé du projet de modification.

Newfoundland is a good example of the fact that it is important to pay careful attention to the words of the proposed amendment in determining whether it is properly a bilateral arrangement or whether a broader agreement is required. It is somewhat risky to answer your question without knowing the precise terms that are proposed. For present purposes, I think that it is likely a section 43 arrangement, provided it affects only what is going on in the province, has to do with the administration of the schools and does not affect a language right nationally.

Senator Murray: Let me move to language rights under section 133 of the 1867 act. Insofar as section 133 applies only to Quebec, the legislature of Quebec and courts emanating from Quebec, could these Quebec-specific provisions be removed using section 43?

Mr. Rock: I think it would be less than useful for me to speculate on that point because it is really rather a technical matter. I am certainly more comfortable talking about the principle of the bill and its purpose. However, a technical opinion on whether a specific change to a named section falls within or without is something which deserves the respect of further study.

Senator Murray: I may ask the officials when they are here, Minister. It is important because the bill makes certain exemptions under sections 41, 43 and 38(3). I am trying to get at what potential amendments would or would not be covered under your process.

Mr. Rock: The reason it makes those exemptions is that the bill, although it has been described as a veto bill, is really a consent bill. It is intended to assure that there is consent broadly in Canada before constitutional changes take place. The exemptions are intended to recognize that Part V already requires consent for those matters within sections 41, 43 and 38(3), and that it extends the principle of consent to the regions for all other matters. That is why those regions are there. It is not to set up a technical test but, rather, to send a substantive message that broad regional consent will be required before constitutional change takes place.

Senator Murray: I appreciate that but we have to consider the scope of the bill. It is difficult to know what potential amendments are covered and not covered unless we can get some statement on these matters from the Department of Justice.

Mr. Rock: I think that a statement from the Department of Justice can be fairly expected if it deals with a principle to be applied. However, as to technical opinion in hypothetical cases, that may require more work. Officials are here. I am sure they would be happy to take the requests on board and do what they can to work them through.

As a matter of principle, the purpose of this legislation is to ensure that consent is there where it is not already provided for in other parts of the Constitution. L'exemple de Terre-Neuve montre à quel point il est important d'examiner de près le libellé du projet de modification, afin de voir s'il peut faire l'objet d'une entente bilatérale ou s'il y a lieu de recourir à une formule de modification plus générale. Il est dangereux de répondre à votre question sans connaître le libellé exact de la proposition. Mais je crois que, dans ce cas-ci, il s'agirait vraisemblablement d'une modification en vertu de l'article 43, pourvu que le projet ne vise que la province concernée, qu'il traite de la gestion des écoles et qu'il ne porte pas atteinte aux droits linguistiques à l'échelle nationale.

Le sénateur Murray: Passons aux droits linguistiques prévus à l'article 133 de la Loi de 1867. Comme cet article ne s'applique qu'à l'assemblée législative et aux tribunaux du Québec, est-ce que cette disposition pourrait être supprimée par le biais de l'article 43?

M. Rock: Il est inutile pour moi de spéculer là-dessus, étant donné qu'il s'agit d'une considération d'ordre technique. Je préfère vous parler de l'objet du projet de loi. Toutefois, il serait utile de consulter des experts en la matière pour voir si une modification touchant un article précis tombe ou non sous le coup de cette disposition.

Le sénateur Murray: Je poserai peut-être cette question aux fonctionnaires quand ils arriveront, monsieur le ministre. C'est un point important, parce que le projet de loi prévoit des exceptions aux articles 41 et 43 et au paragraphe 38(3). Je voudrais savoir quelles modifications seraient exemptées du processus.

M. Rock: Si le projet de loi prévoit des exceptions, malgré qu'on le décrive comme un projet de loi sur le veto, c'est parce qu'il vise à faire en sorte qu'aucune modification ne soit apportée à la Constitution du Canada sans le consentement général des Canadiens. Les exceptions confirment que la Partie V requiert déjà un consentement pour les questions relevant des articles 41 et 43 et le paragraphe 38(3), et qu'elle étend le critère de consentement aux régions pour toutes les autres questions. C'est pourquoi les régions sont mentionnées. Il ne s'agit pas ici d'un détail technique. Le projet de loi lance un message important, à savoir que le consentement des régions sera requis avant que toute modification ne soit apportée à la Constitution.

Le sénateur Murray: D'accord, mais nous devons avoir une idée de la portée du projet de loi. À moins d'avoir des précisions du ministère de la Justice, il nous est difficile de savoir quelles modifications sont assujetties au processus.

M. Rock: Le ministère vous en fournira si la question porte sur le principe du projet de loi. Toutefois, si vous voulez savoir ce qui risque de se produire dans des cas hypothétiques, il devra faire des recherches plus poussées. Les fonctionnaires sont arrivés. Je suis sûr qu'ils accepteront avec plaisir de prendre vos questions en note.

Donc, le but du projet de loi est d'exiger le consentement dans tous les cas où un tel consentement n'est pas déjà prévu ailleurs dans la Constitution. Senator Murray: Closer to home, in the question of Senate reform, abolition of the Senate would require unanimity, would it not?

Mr. Rock: Yes.

Senator Murray: It is clear from section 42 that the powers of the Senate, the method of selecting senators, the number of senators per province, and residency qualifications of senators are under section 38 and therefore subject to the process outlined in Bill C-110.

Mr. Rock: Matters governed by section 42 are to be changed with the general amending formula. To the extent to which that formula does not engage the provisions of subsection (3) of section 38 in its application to a particular case, then Bill C-110 would apply.

Senator Murray: What about sections 26 and 27 of the 1867 act, the appointment of extra senators?

Mr. Rock: It would be worthwhile to spend some time on giving you an initial answer. We would be happy to take that question under advisement and give you a considered response, because it would not give justice to your question to offer a reflexive response.

Senator Murray: Have you considered section 29(2) concerning the retirement age of senators? Is it the same answer?

Mr. Rock: I have considered it, but in a different context.

Senator Murray: With regard to sections 22 and 23 of the 1867 act, which stipulate that there must be a senator for each of Quebec's 24 electoral divisions of Lower Canada and that the senator's property qualification or residence must be in that electoral division, could those provisions which relate to Quebec only be amended without Quebec's consent?

Mr. Rock: If it was not a matter that required unanimity under section 41, if it was not something that was bilateral within the meaning of that concept in section 43, if it was caught by the general amending formula and did not derogate from provincial powers, then it would be governed by the general amending formula and Bill C-110 would apply.

Senator Murray: Do you not think that the general amending formula concerning the residency qualifications of senators is subject to section 43 because of the Quebec-specific nature of those provisions of the 1867 act?

Mr. Rock: I would need to consider the matter. A technical analysis would be required to do justice to your question.

Senator Murray: Does the government accept the position of the Honourable Gordon Robertson, to the effect that, as matters now stand, the secession of a province could only be effected by unanimity; that is, through section 41? Le sénateur Murray: Pour ce qui est de la réforme du Sénat, l'abolition du Sénat exigerait un consentement unanime, n'est-ce pas?

M. Rock: Oui.

Le sénateur Murray: Il est évident, d'après l'article 42, que les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de sénateurs par province et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir relèvent de l'article 38 et sont donc assujettis au processus énoncé dans le C-110.

M. Rock: Les questions visées par l'article 42 sont assujetties à la formule générale de modification. Si cette formule ne met pas en cause les dispositions du paragraphe 38(3), alors le projet de loi C-110 s'applique.

Le sénateur Murray: Et qu'en est-il des articles 26 et 27 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui portent sur la nomination de nouveaux sénateurs?

M. Rock: Il serait bon qu'on réfléchisse à cette question avant de vous répondre. Nous consulterons nos experts en la matière et vous donnerons une réponse éclairée. Autrement, il serait difficile pour moi de vous donner une réponse satisfaisante.

Le sénateur Murray: Et qu'en est-il du paragraphe 29(2), qui porte sur l'âge de retraite des sénateurs? Est-ce que votre réponse est la même?

M. Rock: J'ai examiné cette question, mais dans un contexte différent.

Le sénateur Murray: Concernant les articles 22 et 23 de la loi de 1867, qui disposent qu'un sénateur doit être nommé pour chacun des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada, qu'il doit être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée, est-ce que ces dispositions qui visent uniquement le Québec pourraient être modifiées sans l'accord de la province?

M. Rock: Si ce n'est pas une modification qui requiert le consentement unanime en vertu de l'article 41, qui peut faire l'objet d'une entente bilatérale aux termes de l'article 43, qui fait appel à la formule générale de modification et qui ne porte pas atteinte aux compétences provinciales, alors cette question serait assujettie à la formule générale de modification et donc, au projet de loi C-110.

Le sénateur Murray: La formule générale de modification concernant les critères de résidence des sénateurs n'est-elle pas assujettie à l'article 43, étant donné que les dispositions de la loi de 1867 visent expressément le Québec?

M. Rock: Il faudrait que je réfléchisse à la question pour pouvoir vous donner une réponse satisfaisante.

Le sénateur Murray: Est-ce que le gouvernement partage le point de vue de l'honorable Gordon Robertson, qui affirme que la sécession d'une province peut uniquement être réalisée par voie de consentement unanime, c'est-à-dire par le biais de l'article 41?

Mr. Rock: Such speculation is generally left to the commentators, and commentators as insightful and experienced as Gordon Robertson add value to any public discussion of such matters.

Speaking for myself, I would say that Part V, as we have just been discussing, would have us determine the degree of agreement required based on the nature of the change. It depends on what separation entails.

I can say that the learned authors seem to be divided on the question. For example, Professor Hogg, in the third edition of his book, states that separation could be provided for with the 7-50 formula, but his footnote quickly snatches back any certainty that might be derived from that assertion. It is a matter that depends on what is being discussed, what you mean by separation, and what constitutional change is proposed, and then you try to read Part V and apply it based on what it is before you.

Senator Murray: Does the government not have a view on the question?

Mr. Rock: The government definitely has a view on the Constitution, but the answers depend upon the questions being asked. At the moment, I am not sure what is being asked.

Senator Murray: Let me ask it again. According to Mr. Robertson and others, the secession of a province from the federation could only be achieved through the unanimity formula in the Constitution, section 41. I do not have his piece in front of me, but he advances a number of reasons why this is so. I am sure you are familiar with his argument.

Mr. Rock: I am familiar with it. I am saying that we are in the realm of speculation. Furthermore, because the determination of the degree of unanimity or agreement required depends on what is being proposed, I would like to know what the assumptions are here, what is being proposed, what are the changes to institutions, and what changes to the present Constitution does one mean when one says secession or separation. Once you determine that, then you know what amending formula applies.

Senator Murray: The secession of a province would certainly have an effect on the amending formula itself, any change to which requires unanimous consent.

Mr. Rock: Again, this is a degree of speculation which is far afield from Bill C-110. If Gordon Robertson's view is to be preferred, Bill C-110 would have no application because it is already exempted by the terms of Bill C-110.

Senator Murray: If the Government of Canada wanted to constitutionalize the recognition of the distinctive character of Quebec on which we have just passed a resolution through Parliament, this would be done under the 7-50 rule, under the general amending formula?

Mr. Rock: Again, that depends on the wording of the amendment. You would have to look at the words.

M. Rock: En général, ce sont les observateurs qui émettent des hypothèses de ce genre; les commentaires d'observateurs aussi perspicaces et expérimentés que Gordon Robertson enrichissent tout débat public sur le sujet.

À mon avis, la Partie V, comme nous venons de le dire, nous permettrait de fixer le degré de consentement qui serait requis en fonction de la nature du projet de modification. Tout dépend de ce que la séparation entraînerait comme conséquence.

Les avis sont partagés là-dessus. Par exemple, le professeur Hogg, dans la troisième édition de son ouvrage, déclare que la séparation pourrait être réalisée selon la règle 7-50; toutefois, il s'empresse de mettre un bémol à cette affirmation dans sa note de bas de page. Il faut d'abord voir ce qu'on entend par séparation, quel genre de changement constitutionnel est proposé. Ensuite, il faut voir dans quelle mesure la partie V s'applique au projet.

Le sénateur Murray: Le gouvernement n'a pas d'opinion là-dessus?

M. Rock: Le gouvernement a certainement une opinion là-dessus, mais les réponses sont fonction des questions posées. Pour l'instant, je ne suis pas sûr de la question.

Le sénateur Murray: Je vais la répéter. D'après M. Robertson et d'autres intervenants, la sécession d'une province ne peut être réalisée que par la formule d'unanimité prévue à l'article 41 de la Constitution. Je n'ai pas le texte devant moi, mais il invoque plusieurs arguments à l'appui de cette affirmation. Vous en avez sûrement pris connaissance.

M. Rock: Oui. Mais tout cela relève du domaine de la conjecture. De plus, comme le degré de consentement ou d'accord requis dépend du projet lui-même, il faudrait avoir une idée de la nature du projet et des changements qui seront apportés aux institutions et à la Constitution par la sécession ou la séparation d'une province. Une fois ces réponses en main, nous serons en mesure de déterminer quelle formule appliquer.

Le sénateur Murray: La sécession d'une province aurait sans aucun doute une incidence sur la formule de modification elle-même, puisque tout changement apporté à celle-ci exigerait un consentement unanime.

M. Rock: Encore une fois, nous nous perdons en conjectures. Nous sommes bien loin du projet de loi C-110. Si l'on devait retenir l'argument de Gordon Robertson, le projet de loi C-110 ne s'appliquerait pas dans ce cas-ci parce que cette question est déjà exemptée en vertu du C-110.

Le sénateur Murray: Si le Gouvernement du Canada voulait inscrire dans la Constitution la reconnaissance du caractère distinct du Québec à propos de laquelle nous venons d'adopter une résolution au Parlement, cela pourrait-il se faire en application du mode de révision 7-50, en application de la procédure générale de modification?

M. Rock: Là encore, cela dépend du libellé de la modification. Il faudrait examiner les mots utilisés.

Senator Murray: You have words in the resolution that has just passed Parliament.

Mr. Rock: Are you speaking of that very resolution, senator?

Senator Murray: Yes. What if you wanted to constitutionalize it?

Mr. Rock: Based on that, there are those who suggest that a distinct society amendment might be a section 43 matter. There are those who say it is a 7-50 matter. I would have to look at the words of any proposed constitutional amendment and consider the matter.

Senator Murray: As an interpretive clause in the Constitution?

Mr. Rock: Is that what is proposed?

Senator Murray: That is what I am asking you, yes.

Mr. Rock: As I say, I would like to look at the wording and consider the matter before expressing a view off the top of my head.

Senator Murray: Let me ask you a couple of questions on the policy. You quoted the Prime Minister, and I have his statements here from the Verdun speech of October 24 and his television address to the nation on the 25th. On the 24th, he said that any change in the constitutional jurisdiction for Quebec will only be made with the consent of Quebecers, and, on the 25th, that no constitutional change that affects the powers of Quebec should ever be made without the consent of Quebecers. Then he made what I consider quite a different commitment or a different statement when he spoke in the House of Commons a month later, that his commitment had been not to make any constitutional change that affects Quebec without Quebec's consent. Do you see a difference between those statements?

Mr. Rock: I see throughout them a common theme which is represented by Bill C-110. In those matters of constitutional change that are not already provided for in terms of consent through unanimity or bilateral arrangement or opting out, that consent should be there, and that is exactly what this bill achieves.

Senator Murray: The first two statements seem to offer Quebec something it had and that all provinces have, that is, the right to opt out of any change to their jurisdiction or powers. These statements were not off the cuff. They were prepared and delivered. The first two were talking about powers. In the third one, he took a much broader approach, changes that affect Quebec. Do you see no significance in that?

Le sénateur Murray: Vous avez les mots utilisés dans la résolution qui vient d'être adoptée au Parlement,

M. Rock: Voulez-vous parler de cette même résolution, sénateur?

Le sénateur Murray: Oui. Qu'adviendrait-il si vous vouliez l'inscrire dans la Constitution?

M. Rock: Certains laissent entendre qu'une modification relative à la société distincte pourrait être une question relevant de l'article 43. Pour d'autres, il s'agit d'une question relevant du mode de révision 7-50. Il faudrait que j'examine le libellé de toute modification constitutionnelle proposée et que je réfléchisse à la question.

Le sénateur Murray: Pourrait-il s'agir d'une disposition interprétative dans la Constitution?

M. Rock: Est-ce ce qui est proposé?

Le sénateur Murray: C'est en fait la question que je vous pose.

M. Rock: Comme je le dis, j'aimerais examiner le libellé et réfléchir à la question avant d'exprimer une opinion.

Le sénateur Murray: Permettez-moi de vous poser quelques questions sur la politique. Vous avez cité le premier ministre; j'ai ici les déclarations qu'il a faites lors de son discours à Verdun, le 24 octobre, et lors de son allocution télévisée au pays, le 25. Le 24, il a déclaré que tout changement des pouvoirs constitutionnels du Québec ne serait fait qu'avec le consentement des Québécois et, le 25, qu'aucun changement constitutionnel touchant les pouvoirs du Québec ne devrait jamais se faire sans le consentement des Québécois. Puis il a pris un engagement, à mon avis, fort différent, ou fait une toute autre déclaration, lorsqu'il s'est adressé à la Chambre des communes un mois plus tard, à savoir que l'engagement qu'il avait pris consistait à ne pas faire de changement constitutionnel touchant le Québec sans le consentement du Québec. Voyez-vous une différence dans ces déclarations?

M. Rock: J'y vois un thème commun qui est exposé dans le projet de loi C-110. Dans les cas de questions de changement constitutionnel pour lesquelles aucune modalité de consentement n'est prévue, qu'il s'agisse d'un consentement unanime, d'une entente bilatérale ou d'un droit de retrait, il faut justement prévoir un consentement, et c'est exactement ce que le projet de loi accomplit.

Le sénateur Murray: Dans ses deux premières déclarations, le premier ministre semble offrir au Québec quelque chose dont il dispose, et dont toutes les provinces disposent, à savoir le droit de refuser tout changement en matière de compétence ou de pouvoirs. Le premier ministre ne s'est pas exprimé à l'improviste. Il a préparé ses déclarations avant de les faire. Les deux premières visaient les pouvoirs. La troisième était beaucoup plus vaste, puisqu'elle portait sur les changements touchant le Québec. N'est-ce pas pour vous fort important?

Mr. Rock: I see that the substance of the matter is that the Prime Minister said throughout, at least as I heard him, that he wanted to ensure an approach which put in place the consent of Quebec where it was not already required by the Constitution, through unanimity or bilateral arrangement, and that is exactly what Bill C-110 does.

Senator Murray: Between the time he made his statement in the referendum campaign and his statement in the House of Commons, did the government receive any protests from any other provinces concerning the commitments he had made to Quebec during the referendum campaign?

Mr. Rock: I am not aware of any, senator.

Senator Murray: What consultations took place between the government and the provinces to determine how best to implement the Prime Ministers' commitment?

Mr. Rock: I know that the Prime Minister was in communication with the premiers, but I will leave it to him to elaborate upon his discussions with the premiers.

Senator Murray: There does not seem to be much support for the bill among the provinces now. If I am wrong, would you correct me and identify the provinces supporting this bill?

Mr. Rock: They have been invited to appear here.

Senator Murray: We invited all of them. Only British Columbia and the Territories have agreed to come. We certainly know British Columbia's position now. My point is that the government could have brought in a resolution or a bill to honour the specific commitment made by the Prime Minister to Quebecers. Why did you not do so, instead of resurrecting the Victoria formula, which has such little support among the players? Did you have any reason to believe that a Quebec-specific bill would be opposed by the other provinces?

Mr. Rock: I am not aware of any such reason. I can say that this is not necessarily the Victoria formula, as you have described it.

Senator Murray: A system of regional vetoes.

Mr. Rock: I prefer to think of it as the Beaudoin-Edwards approach.

Senator Beaudoin: Which was the Victoria formula.

Mr. Rock: I will leave that to you to say, senator. It reflects a policy resolution adopted by the Liberal Party of Canada at its 1992 biennial policy convention. It also reflects the Prime Minister's view expressed in 1991, that there should be an amending formula consistent with a country of regions.

Senator Murray: It was one of several options.

M. Rock: Pour moi, l'essentiel se retrouve dans toutes les déclarations du premier ministre, du moins telles que je les ai entendues, à savoir qu'il voulait garantir une approche permettant le consentement du Québec, dans les cas où il n'est pas encore prévu par la Constitution, consentement unanime ou découlant d'une entente bilatérale, et c'est exactement ce que le projet de loi C-110 accomplit.

Le sénateur Murray: Entre le moment où il a fait cette déclaration au cours de la campagne référendaire et le moment où il s'est adressé à la Chambre des communes, le gouvernement a-t-il reçu des protestations de la part d'autres provinces à propos des engagements qu'il a pris envers le Québec au cours de la campagne référendaire?

M. Rock: Pas que je sache, sénateur.

Le sénateur Murray: Quelles consultations ont été tenues entre le gouvernement et les provinces pour décider de la meilleure façon de donner suite à l'engagement du premier ministre?

M. Rock: Je sais que le premier ministre s'est entretenu avec ses homologues provinciaux, mais je lui laisse le soin d'entrer dans les détails de ces discussions.

Le sénateur Murray: Il ne semble pas que les provinces soient véritablement en faveur du projet de loi pour l'instant. Si je me trompe, pouvez-vous me citer les provinces qui appuient ce projet de loi?

M. Rock: Elles ont été invitées à comparaître ici.

Le sénateur Murray: Nous les avons toutes invitées. La Colombie-Britannique et les territoires sont les seuls à avoir accepté. Nous connaissons maintenant très bien la position de la Colombie-Britannique. Ce que je veux dire, c'est que le gouvernement aurait pu présenter une résolution ou un projet de loi pour respecter l'engagement précis que le premier ministre a pris envers les Québécois. Pourquoi ne pas avoir procéder de la sorte, au lieu de remettre sur le tapis la proposition de Victoria, si peu appuyée par tous les intervenants? Aviez-vous quelque motif de croire que les autres provinces se seraient opposées à un projet de loi visant explicitement le Québec?

M. Rock: Je ne pense pas qu'il y ait eu pareil motif. Je peux dire qu'il ne s'agit pas nécessairement de la proposition de Victoria, comme vous le dites.

Le sénateur Murray: Il s'agit d'un mécanisme de droits de veto régionaux.

M. Rock: Je préfère dire qu'il s'agit plutôt de l'approche Beaudoin-Edwards.

Le sénateur Beaudoin: Laquelle correspondait à la proposition de Victoria.

M. Rock: Vous êtes libre de penser de la sorte, sénateur. C'est le reflet d'une résolution adoptée par le Parti libéral du Canada lors de son congrès biennal de 1992. C'est également le reflet de l'opinion exprimée par le premier ministre en 1991, à savoir qu'il faudrait une procédure de modification compatible avec un pays composé de régions.

Le sénateur Murray: C'était l'une de plusieurs options.

Mr. Rock: The Victoria formula has survived for 25 years in different contexts and different forms. It is no longer just the Victoria formula.

Senator Murray: I would argue that it has not really survived. I do not think it has a chance of being implemented at your 1997 conference.

[Translation]

Senator Rivest: Minister, in your opening statement, you said that in so far as the distinct society resolution was concerned, this bill was part of the federal government's overall plan of action in response to the Quebec referendum.

Could you elaborate further on the components of this overall plan of action? Have the details been made public and where can we find out more about them?

Mr. Rock: We got down to work after October 30. The Prime Minister struck a special Cabinet committee chaired by Mr. Massé and Mr. Goodale and assigned to it a mandate to consider changes and proposals respecting national unity as well as jobs and the economy.

We worked diligently during the months of November, December and January to develop proposals that we could submit to the Prime Minister, who is just now back from his trip to Asia.

We also consulted with the caucus which next week will meet for two days in Vancouver to discuss the federal government's strategy in this area. Cabinet is also scheduled to hold a two-day meeting next week.

During his trip, the Prime Minister had an opportunity to discuss issues directly with the provincial premiers.

In recent weeks, we have held public meetings. Mr. Spicer and Mr. Barrett have made suggestions to us. All of this has taken place openly and we have had an opportunity to weigh all of these proposals.

After caucus and Cabinet have deliberated, we will be in a position to unveil a comprehensive, overall strategy for dealing with national unity issues.

I must emphasize again that Bill C-110, the distinct society resolution and changes in the area of worker training are only one part of this strategy.

Senator Rivest: However, at this time, there is no possible way for members of the House of Commons and the Senate and for the Canadian public to evaluate the scope of these specific initiatives without knowledge of the overall plan. As you mentioned, the government will be finalizing this plan in the coming weeks or months.

M. Rock: La proposition de Victoria a survécu pendant 25 ans dans divers contextes et sous diverses formes. Ce n'est plus simplement la proposition de Victoria.

Le sénateur Murray: Je prétends qu'elle n'a pas vraiment survécu. Je ne pense pas qu'elle risque d'être mise en oeuvre à votre conférence de 1997.

[Français]

Le sénateur Rivest: Monsieur le ministre, vous nous avez indiqué dans votre déclaration préliminaire que, pour ce qui est des mesures adoptées relativement à la résolution concernant la société distincte, le présent projet de loi se situait dans un plan d'ensemble du gouvernement fédéral en regard du référendum qui a été tenu au Québec.

Est-ce que vous pourriez élaborer sur les éléments de ce plan d'ensemble? Est-ce qu'il est public? Où est-ce qu'on le trouve?

M. Rock: Nous avons commencé après le 30 octobre. Le premier ministre a créé un comité spécial du Cabinet, présidé par M. Massé et par M. Goodale, dont l'objectif était de considérer les changements. D'une part, il y avait les propositions en ce qui a trait à l'unité nationale et, d'autre part, les emplois et l'économie.

Nous avons travaillé très fort au cours des mois de novembre, de décembre et de janvier pour préparer des propositions et les remettre au premier ministre afin qu'il les étudie. Il est maintenant de retour de son voyage en Asie.

Nous avons également consulté le caucus. La semaine prochaine, le caucus aura deux jours de discussion à Vancouver pour déterminer les politiques du gouvernement fédéral concernant les choses qui se trouvent devant nous. Nous aurons également la semaine prochaine deux jours de réflexion par le Cabinet.

Le premier ministre a eu l'occasion, durant ses voyages, de communiquer et de discuter avec les premiers ministres des provinces.

Au cours des dernières semaines, nous avons tenu des discussions publiques. MM. Spicer et Barrett nous ont soumis des suggestions. Tout cela s'est fait publiquement, et nous avons eu l'occasion de considérer tout cela.

Après les délibérations du caucus et du Cabinet, nous aurons, monsieur le président, une politique globale, une approche globale à l'avenir pour ce qui est des questions touchant l'unité nationale.

Je dois souligner ce matin, comme je l'ai dit dans mes propos, que le projet de loi C-110, la résolution concernant la société distincte et les changements dans la main-d'oeuvre, est seulement une partie de cette stratégie.

Le sénateur Rivest: Mais au moment où l'on se parle, alors que ces projets sont présentés, les membres du Parlement, les membres du Sénat et l'opinion publique canadienne ne peuvent pas évaluer la portée de ces mesures spécifiques par rapport au plan d'ensemble puisque, comme vous venez de l'indiquer, le gouvernement décidera du plan d'ensemble au cours des prochaines semaines ou des prochains mois.

Therefore, the details of the plan remain a mystery. We must take these initiatives at face value, since we do not know how they tie in specifically with the government's plans and policies.

Mr. Rock: You are right. In a few weeks' time, the government will be announcing specific details and clarifying its position. For the moment, and notwithstanding the details of our overall strategies and objectives, we believe that these particular initiatives are very important, firstly because they meet the commitments made by the Prime Minister during the referendum campaign and secondly, because from a policy standpoint, they are very prudent initiatives.

These changes are aimed at increasing the effectiveness of the amending process.

Senator Rivest: The government has printed a pamphlet which has or is now being delivered to all households in Quebec. The cost of this initiative has been pegged at approximately \$600,000. I do not know whether the principle of provincial equality is being respected here because it would appear that the other Canadian provinces will not be getting copies of this pamphlet.

What would happen if Bill C-110 failed to pass in the Senate? Do you think the government is acting appropriately by printing pamphlets advertising bills and government initiatives when the legislative process is not yet completed? In your opinion, is this appropriate behaviour?

Mr. Rock: I think it is very important to look at what we said exactly in these publications. We said that the Prime Minister has kept his commitments and that he has tabled resolutions and a bill in the House of Commons. We did not say that this was the end of the process.

As you indicated, another phase of the process is Senate consideration of Bill C-110. We merely stated that the Prime Minister has kept the commitments he made during the month of October and that he has moved forward with these initiatives in Parliament. That is all.

Senator Rivest: Specifically, the aim of Bill C-110 is to prevent constitutional amendments from being adopted or proposed without the consent of the provinces, because...

Mr. Rock: Of the regions.

**Senator Rivest:** Regions or provinces. The reference in the bill is to Quebec, Ontario and British Columbia. To proceed in this manner would be patently wrong.

Throughout Canada's constitutional history, there has been only one instance (at least, I cannot think of any others) where the Canadian government, acting with the consent of a certain number of provinces, but without the consent of one province in particular, proceeded to amend the Constitution. For many, the merits of acting in this manner were obvious, and I am thinking here about the Charter of Rights and Freedoms, but for one Canadian province, the end result was diminished legislative powers,

Donc, on ne connaît pas le plan d'ensenble. On doit prendre les mesures telles qu'elles sont sans savoir dans quel contexte général le plan d'ensemble se situe et dans quelles politiques gouvernementales on doit situer ces projets spécifiques.

M. Rock: Vous avez raison. Dans quelques semaines, le gouvernement aura l'occasion d'élaborer et de préciser nos positions générales. Pour l'instant, et nonobstant les détails de nos objectifs et de nos stratégies globales, nous croyons que ces mesures sont très importantes, premièrement, pour respecter les engagements du premier ministre durant la campagne électorale et deuxièmement, parce que comme question de politique, ils sont très prudents.

Les changements ont pour but de rendre plus efficace le processus d'amendement, par exemple.

Le sénateur Rivest: Le gouvernement a décidé de publier un dépliant qui a été expédié, ou qui est en voie de l'être, à l'ensemble des Québécois. Cela représente une dépense de quelque 600 000 \$. Je ne sais pas si c'est le principe de l'égalité des provinces, parce qu'il semble bien que les autres provinces du Canada n'auront pas droit à ce dépliant.

Qu'est-ce qui arriverait si le Sénat n'adoptait pas le projet de loi C-110? Est-ce que vous trouvez que c'est une bonne procédure pour l'administration gouvernementale de publier des dépliants de publicité sur des projets de loi, des initiatives gouvernementales, alors que le processus législatif n'est pas encore complété? Est-ce que vous trouvez que c'est une bonne façon de procéder?

M. Rock: Je pense qu'il est très important de regarder exactement ce que nous avons dit dans ces publications. Nous avons dit que le premier ministre a respecté ses engagements, qu'il a déposé à la Chambre des communes des résolutions, le projet de loi. Nous n'avons pas clairement dit que le processus était maintenant terminé.

Comme vous l'avez dit, une autre étape est l'étude par le Sénat du projet de loi C-100. En fait, ce que nous avons dit, c'est seulement que, comme il l'a dit durant le mois d'octobre, le premier ministre a déposé devant le Parlement ces initiatives pour les respecter. C'est tout.

Le sénateur Rivest: Plus spécifiquement, l'objet du projet de loi C-110 est d'éviter que des amendements constitutionnels soient adoptés ou proposés sans l'accord des provinces parce qu'une telle façon...

M. Rock: Des régions.

Le sénateur Rivest: Des régions ou des provinces. Enfin, on parle du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Une telle façon de procéder constituerait maninfestement une erreur.

Vous savez, monsieur le ministre, dans l'histoire constitutionnelle du Canada, il y a une seule occasion — du moins, je ne pense pas qu'il y en ait eu d'autres — où le gouvernement canadien, avec l'accord d'un certain nombre de provinces, mais sans l'accord d'une province spécifique, a procédé à des amendements constitutionnels qui avaient pour plusieurs des mérites évidents, dont la Charte des droits et libertés, mais qui comportaient, pour une province au Canada, une diminution de

particularly with respect to education and the language of instruction.

By now saying that this will no longer happen, are you trying to avoid making the same mistakes again? Is that why the Prime Minister made this undertaking or why the bill was introduced?

Mr. Rock: As far as I am concerned, the future is the most important consideration. Care must be taken to ensure that in future, the Constitution is not amended without the consent of the regions. You mentioned that Ontario and Quebec were provinces. Of course they are, but within the framework of this bill, they are regions much like British Columbia, the Prairie provinces and the Atlantic provinces.

We have to ensure that no amendment will be adopted in future without the consent of these regions. In my view, it is more important to look ahead to the future than to look back. There are many interpretations possible.

Senator Rivest: I understand. However, when the Honourable the Prime Minister of Canada addresses Quebecers in this manner and says that there will be no recurrence...

As you know, at the time of the referendum, there was a very good reason why the federalist option was floundering. I understand that we should look to the future rather than to the past. However, Quebecers have a motto, "Je me souviens" and they remember what happened in 1982.

One of the biggest problems with the federalist option, one which Mr. Chrétien, Mr. Johnson and the others had trouble overcoming, was the memory of the events of 1982 and of the subsequent demise of the Meech Lake Agreement which attempted to redress the situation.

Would the Canadian government not be more forthright and constructive as far as the future goes if it acknowledged very clearly that the process followed in 1982 (a process which did not have a direct impact on the powers of all provinces, but only on those of one in particular, namely Quebec) was flawed and that it will not make the same mistake again?

Is that not the obvious lesson that the Honourable Prime Minister should draw from the past? To build the future, one must have a sound understanding of the past as well.

Mr. Rock: I disagree. I consider both the bill and our approach to be forthright. As I said, our aim here is not to revisit the past, but rather to secure the future.

You implied that this bill was somehow introduced to redress the situation as far as Quebec and the events of 1982 are concerned. This bill does not only concern Quebec, but the other regions of the country as well. The objective is to ensure that in future, the consent of each region is obtained.

Senator Rivest: Nonetheless, when Senator Murray earlier quoted statements by the Honourable Prime Minister to the effect that Quebec's powers would not be diminished or affected, he was speaking specifically to Quebec.

ses pouvoirs législatifs, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la langue d'enseignement.

En indiquant maintenant que cette chose ne se fera plus, est-ce que vous voulez éviter que de pareilles erreurs se répètent? Est-ce le but de l'engagement pris par le premier ministre ou du projet de loi?

M. Rock: Pour moi, la chose la plus importante est l'avenir. Il faut s'assurer qu'aucun changement à la Constitution ne sera adopté à l'avenir sans le consentement des régions. Vous avez mentionné que l'Ontario et le Québec étaient des provinces. Évidemment ce sont des provinces, mais elles sont aussi, dans le contexte de ce projet de loi, des régions tout comme la Colombie-Britannique, les Prairies ou la région de l'Atlantique.

Il faut s'assurer qu'aucune modification ne sera adoptée à l'avenir sans le consentement de ces régions. Pour moi, il est plus important de regarder l'avenir que le passé. Il y a plusieurs interprétations.

Le sénateur Rivest: Oui. Mais est-ce que l'honorable premier ministre du Canada, en s'adressant comme il l'a fait aux Québécois et en disant que cette chose ne se ferait plus...

Vous savez qu'au moment du référendum, la très grande difficulté de l'option fédéraliste avait une origine précise. Je comprends qu'on ne doit pas regarder le passé, mais plutôt regarder vers l'avenir. Mais la devise des Québécois est «Je me souviens», et ils se sont rappelé des incidents de 1982.

Une des grandes difficultés de l'option fédéraliste, difficultés que M. Chrétien, M. Johnson et les autres ont eues à surmonter, c'était justement à cause de ce geste de 1982 et de l'échec subséquent de l'Accord du lac Meech qui essayaient de corriger cela.

Est-ce qu'il ne serait pas plus franc et plus constructif, en regard de l'avenir, que le gouvernement canadien dise très clairement que le processus qui a été suivi en 1982, qui a affecté directement les pouvoirs non pas de toutes les provinces du Canada, mais d'une province en particulier, la province de Québec, a constitué une erreur qu'on ne répétera plus à l'avenir?

Est-ce que ce n'est pas le sens de la leçon que, d'une façon implicite, l'honorable premier ministre a dégagée du passé? Pour bâtir l'avenir, il faut aussi avoir un bon regard sur le passé.

M. Rock: Non, je ne crois pas. Je pense que le projet de loi comme tel est honnête et que notre approche est honnête. Comme je l'ai dit, l'objectif ici n'est pas de revisiter le passé, c'est d'assurer un avenir.

Vous avez suggéré que l'objectif de ce projet de loi était de souligner les événements de 1982 pour le Québec. Évidemment, ce projet de loi ne vise pas seulement le Québec, mais aussi les autres régions du Canada, dont l'objectif est de s'assurer le consentement de chaque région pour l'avenir.

Le sénateur Rivest: Mais quand le sénateur Murray citait tantôt des déclarations de l'honorable premier ministre à l'effet qu'il n'y aurait pas de diminution et que l'on n'affectera pas les pouvoirs du Québec, il s'adressait spécifiquement au Québec.

As Senator Murray pointed out, the bill was introduced only later to lend a broader Canadian perspective to the situation. However, when the Prime Minister said to Quebecers that there would be no repeat of 1982 and no unilateral reduction in the powers of the Quebec National Assembly, he was thinking about Quebec and speaking to Quebec. Is that not the reason for Bill C-110?

Mr. Rock: Yes, but as I said, the bill is now aimed at all regions and the focus is on the future. We have not concerned ourselves solely with Quebec since we have included the other regions of the country.

Senator Rivest: I agree and I have no objections in any case. However, I would have preferred to see the government opt for the Meech formula, which was far more comprehensive and more acceptable to all regions of Canada. Instead, it chose the Victoria formula. Other colleagues will certainly want to discuss other concerns that they have.

I have a specific question. In the bill, what do you mean by the words "Quebec" and "Ontario"? Are you referring to the Government of Quebec and the Government of Ontario, or to the Quebec National Assembly and the Ontario Legislative Assembly? Or, are you referring to the people of Quebec and Ontario?

For example, the bill says that amendments must be consented to by a majority that includes Ontario, Quebec, British Columbia and so forth. Do you mean the consent of the Quebec National Assembly or that of the legislative assemblies of British Columbia or Ontario? Do you mean the consent of the people obtained by way of a referendum or some other process? Or, do you simply mean the consent of the government? What is this not made clear in the bill?

Mr. Rock: The use of the word "province" and the requirement of provincial consent lends a measure of flexibility to the process. The consent of the provinces can be voiced by the legislative assemblies or perhaps even by the government currently in power, or still yet by the public in a referendum.

Senator Rivest: How is it then that with respect to the amending formula, the sections which you quoted in the current Canadian Constitution deal with unanimity? For example, legislative assemblies must authorize constitutional amendments by way of a resolution. That is very clear. Why is this question not addressed in this bill?

Mr. Rock: Firstly, this bill is not an amendment to the Constitution and therefore, it is not necessary for us to use the same wording. Secondly, by using the word "province" and by requiring the consent of the provinces, we are ensuring some flexibility.

As I said, consent can be expressed in one or more ways.

Senator Rivest: Can we assume then from your comments and from the choices you have made that when a constitutional conference is convened in 1997 to review the amending formula,

Ce n'est qu'après, comme le sénateur Murray l'a indiqué, que, pour donner une perspective canadienne plus étendue, le projet de loi a été présenté. Mais au moment où le premier ministre avait à l'esprit de dire aux Québécois qu'il n'y aurait plus, comme cela s'était passé en 1982, de diminution unilatérale des pouvoirs de l'Assemblée nationale du Québec, il pensait au Québec et il s'adressait au Québec. N'est-ce pas là l'origine du projet de loi C-110?

M. Rock: Oui, c'est vrai. Comme je l'ai dit, c'est maintenant pour toutes les régions et pour l'avenir. D'après moi, ce n'est pas une approche réservée au Québec, puisque nous avons inclus les autres régions du Canada.

Le sénateur Rivest: Je suis d'accord avec cela, je n'ai pas d'objection de toute façon. Cependant, j'aurais préféré que l'on opte pour la formule de Meech, qui était beaucoup plus complète et beaucoup plus acceptable pour l'ensemble des régions du Canada. Mais vous avez choisi la formule de Victoria. D'autres collègues vont sûrement soulever d'autres questions.

J'aurais une question spécifique. Qu'est-ce que vous entendez dans le projet de loi par les mots «Québec» et «Ontario»? S'agit-il du gouvernement du Québec ou du gouvernement de l'Ontario? S'agit-il de l'Assemblée nationale du Québec ou de l'Assemblée législative de l'Ontario? S'agit-il du peuple du Québec et du peuple de l'Ontario?

Par exemple, il faut le consentement de cette majorité qui doit comprendre l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et cetera. Est-ce qu'il s'agit de l'Assemblée nationale du Québec ou de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ou de l'Ontario? S'agit-il du peuple par voie référendaire ou autrement? Ou s'agit-il simplement du gouvernement? Pourquoi est-ce que cela n'est pas précisé dans le projet de loi?

M. Rock: L'utilisation du mot «province», le consentement des provinces donne une certaine flexibilité à ce processus. Le consentement des provinces peut être exprimé par les assemblées législatives ou peut-être même par l'entremise du gouvernement du jour, ou encore par la population lors d'un référendum.

Le sénateur Rivest: Monsieur le ministre, pourquoi est-ce qu'à ce moment-là, dans la formule d'amendement, les articles de la Constitution canadienne actuelle que vous avez cités concernent l'unanimité? Par exemple, il s'agit des assemblées législatives qui, par résolution, doivent voter les amendements constitutionnels? Cela est très clair. Pourquoi est que, dans le projet de loi actuel, vous laissez la question ouverte?

M. Rock: Premièrement, ce n'est pas une modification à la Constitution. Alors, il n'est pas nécessaire d'utiliser les mêmes mots. Deuxièmement, nous désirons une certaine flexibilité donnée par l'utilisation de ce mot «province», le consentement des provinces.

Nous avons la possibilité, comme je l'ai dit, que le consentement soit exprimé d'une ou de plusieurs façons. C'est la raison.

Le sénateur Rivest: À ce moment-là, est-ce que l'on doit inférer de vos propos et du choix que vous avez fait qu'une des propositions en 1997 — pour être conséquent avec le projet de loi

you will be proposing, in keeping with this bill, that among other things, the Canadian Constitution be amended in such a way that legislative assemblies or the Parliament of Canada are stripped of their exclusive, recognized authority to adopt constitutional amendments and a broader, more open formula is adopted for amending the Constitution? Under this new formula, constitutional amendments would henceforth require either the consent of Parliament or, in some cases, that of the legislative assemblies, or such consent could be sought in a referendum. Perhaps it could be as simple a process as having provincial governments issue a decree.

If you make some provision for amending the Constitution in this bill, there are those who will argue that it reflects the government's position on constitutional reform. As a Quebecer, I would say to you (and this is my personal opinion) that in a federal system such as ours, it has been impossible since 1867 to change the constitutional provisions respecting the division of powers or the constitutional rights of the legislative assemblies without the explicit consent of the individuals elected to these legislative assemblies and to Parliament.

By failing to make things clear, and for the reasons given, I believe this bill has the potential to cause even greater uncertainty in Quebec and no doubt elsewhere in Canada about the constitutional process. This is one aspect of the bill (my colleagues will be bringing others to your attention) which in my view complicates matters further instead of resolving them by way of a simple resolution.

Mr. Rock: You have not really asked a question, but rather stated your opinion. I respectfully disagree with you.

Let me simply repeat that this bill is not really a constitutional amendment. The bill has to do with the Constitution, but does not amend it. In my opinion, we have allowed ourselves a certain amount of flexibility. I have no doubt that in most instances, provincial consent will come from the legislative assemblies. That is certain to be the case for most provinces.

Why say in this bill that we will always proceed by way of agreement? There may possibly be some other way of securing the consent of a region or province.

Senator Rivest: Quebec is very concerned about such matters. Let us assume for a moment that we are faced with a constitutional amendment. The door has been opened. I merely want to make you aware this morning of the level of uncertainty that prevails.

I submit the following, purely hypothetical situation for your consideration. Let us assume that for one reason or another, Canada decides in a national referendum that owing to current economic constraints, education should come under federal jurisdiction. A decision is made to hold a national referendum to seek support for the constitutional amendment.

que vous avez adopté de laisser les trois options —, la position du gouvernement canadien à la conférence de révision de la formule d'amendement dans l'ordre constitutionnel, sera de proposer à l'intérieur même de la Constitution du Canada que les assemblées législatives ou le Parlement du Canada soient dépourvus de leur pouvoir exclusif et spécifique qui est reconnu à ces institutions d'adopter des amendements constitutionnels pour inclure dans la Constitution du Canada une formule large, plus ouverte, qui pourrait laisser entendre que ce sont le Parlement ou les assemblées législatives, dans certains cas, ou que ce pourrait être par voie référendaire que les amendements constitutionnels seront désormais adoptés? Ou bien est-ce que ce pourrait tout simplement être un décret des gouvernements provinciaux?

Si vous le faites dans le projet de loi actuel, des gens diront que c'est la position et la réforme de la Constitution au Canada. En tant que Québécois, je puis vous dire — et c'est mon opinion personnelle — que, dans une fédération, dans un régime fédéral comme le nôtre, comme cela a toujours été le cas depuis 1967, on ne peut entrevoir d'autres possibilités d'amendement constitutionnel du partage des pouvoirs et des droits constitutionnels des corps constituants autrement que sans l'accord explicite des élus au niveau des assemblées législatives et du Parlement.

Je trouve que votre défaut de spécifier — et vous nous avez expliqué pourquoi — est une indication qui risque de créer au Québec, et sans doute ailleurs au Canada, encore davantage d'incertitude autour du processus constitutionnel. C'est un autre aspect du projet de loi — mes collègues souligneront d'autres aspects — qui m'apparaît compliquer les choses davantage que d'essayer de les solutionner comme si cela avait tout simplement été une résolution.

M. Rock: Ce n'est pas vraiment une question. Vous avez exprimé votre perspective. Je la respecte, mais je ne suis pas d'accord.

Je voudrais seulement répéter, comme je l'ai dit, que ce n'est pas vraiment une modification constitutionnelle. Le projet de loi touche la Constitution, mais ne change pas la Constitution. À mon avis, nous avons réservé une certaine flexibilité pour les raisons que j'ai exprimées. Je n'ai aucun doute que, pour la plupart, le consentement des provinces sera exprimé par leur assemblée législative. C'est certain pour la plupart d'entre elles.

Mais pourquoi dire dans ce projet de loi que ce sera toujours par accord? Il est possible qu'il y ait un autre moyen pour s'assurer du consentement d'une région ou d'une province.

Le sénateur Rivest: Concrètement, pour le Québec, qui est très soucieux de ces projets, supposons par exemple un amendement constitutionnel. Vous ouvrez la porte. Je veux simplement vous sensibiliser ce matin à tout le degré d'incertitude.

À titre spéculatif et pour votre réflexion, de façon purement théorique, je vous soumets ce qui suit. Mettons, par exemple, que pour une raison ou une autre, le Canada décide, par un référendum pancanadien, qu'en raison des contraintes économiques actuelles, que l'éducation devrait relever du gouvernement canadien et que l'on décide de faire un amendement constitutionnel par la voie référendaire pancanadienne.

What would happen then to Quebec's rights? Would it be necessary to hold a national referendum in addition to referendums in each province?

In other words, Quebec's constitutional rights (I am talking here specifically about Quebec since I am more familiar with this province and much more aware of the climate there, although the situation would also apply to the other provinces) have always been protected by the National Assembly. This is ingrained in the culture and political thought process. With this bill, you are introducing an additional element of uncertainty.

Every possible hypothetical situation involving Quebec's constitutional rights could be perceived. Some commentators will certainly see this unexpected bill as an opportunity to speculate, because it has been introduced without our knowing what the government's overall plan will be or the exact details of the distinct society concept. Quebec would be very pleased to be recognized as a distinct society, but clearly because of the lingering feelings about Meech in the rest of Canada, this is an expression that really should be avoided.

This is the reason why very sincere and honest Quebec federalists in virtually every field of endeavour are worried about the Canadian government's reaction to the referendum outcome. In my view, this kind of improvised action does not address the seriousness of the situation in Quebec. We are no longer dealing with a handful of annoyed separatists, but with 50 per cent of the Quebec population, and maybe even with 60 per cent, if we make some distinctions. We have a serious situation on our hands.

When I see the government introduce bills such as this one which complicate matters and create even more constitutional uncertainty for Quebecers, quite frankly I have to wonder if it is acting in the best interests of federalism and Canadian unity in which we all believe.

I think the government could have acted far more responsibly.

Senator De Bané: I find Senator Rivest's observation rather paradoxical, considering that he served as an adviser to a government that promoted the Charlottetown Accord and then caved in when Quebecers rejected it. The real question we have to ask ourselves is this: with whom does the decision regarding sovereignty ultimately rest? With the elected representatives or with the people themselves?

Similarly, in the case of the Charlottetown Accord, even though Senator Rivest advised the government that promoted the accord, he too ultimately bowed to public opinion.

Senator Rivest: I agree. I would merely like to ask the minister if sovereignty is really an issue that can be put to the people in a referendum and dealt with in the form of a constitutional amendment? If that is the case, then the government should say so and not imply, as the minister did earlier, that in some instances, the people would be the ones to decide and in

À ce moment-là, où seraient les droits du Québec? Est-ce qu'il faudrait un référendum national, plus un référendum dans chacune des provinces?

Autrement dit, la sécurité des droits constitutionnels du Québec — parlant du Québec spécifiquement, mais c'est vrai aussi pour les autres provinces, mais parlant du Québec, que je connais mieux et auquel je suis beaucoup plus sensibilisé — a été depuis toujours centrée sur l'Assemblée nationale du Québec, et cela se reflète dans la culture et la pensée politiques, ce sont les droits de l'Assemblée nationale et là, vous créez un élément additionnel d'incertitude.

Toutes les hypothèses traitant des droits constitutionnels du Québec risquent d'être soulevées. Puis il va y avoir des commentateurs qui vont le faire sans doute avec un projet de loi qui arrive comme cela, inopinément, sans que l'on connaisse le plan d'ensemble dans lequel le gouvernement se place ou quelques petites choses avec un concept de société distincte qui, au Québec, conviendrait très bien au Québec mais qui manifestement, à cause des histoires de Meech dans le reste du Canada, est vraiment un terme à éviter.

C'est pour cela que les fédéralistes québécois très sincères et très honnêtes, dans à peu près tous les milieux, sont inquiets de la façon dont le gouvernement canadien réagit au résultat référendaire. C'est ce genre d'improvisation, je pense, qui cadre mal avec la gravité de l'enjeu référendaire québécois. Il ne s'agit plus que de quelques séparatistes énervés, c'est 50 p. 100 de la population du Québec. Et si on va au-delà, c'est 60 p. 100, si on fait les distinctions. C'est quand même un problème grave.

Et en arriver avec des projets de loi comme celui-ci, qui complique et qui crée encore davantage d'incertitude constitution-nelle pour les Québécois, et je vous le dis très simplement et très sincèrement, je me demande si l'on sert les intérêts véritables du fédéralisme et de l'unité canadienne, auxquels nous croyons tous.

Je pense qu'il y aurait eu une façon beaucoup plus responsable de procéder.

Le sénateur De Bané: Je trouve assez paradoxale l'observation du sénateur Rivest, lui qui était conseiller d'un gouvernement qui a fait la promotion de l'Accord de Charlottetown, et qui s'est incliné lorsque la population du Québec a voté contre l'Accord de Charlottetown. Finalement, la question qu'il faut se poser, c'est où réside ultimement la souveraineté, chez le représentant du peuple ou chez le peuple lui-même?

Et de même, dans le cas de l'Entente de Charlottetown, même si le sénateur Rivest était le conseiller d'un gouvernement qui en a fait la promotion, il a fini, ultimement, par s'incliner devant l'opinion.

Le sénateur Rivest: Je suis d'accord, sénateur De Bané. Tout ce que je demande au ministre, c'est si on peut mettre la souveraineté, en terme d'amendement constitutionnel, devant le peuple, c'est-à-dire recourir à la voie référendaire. Si c'est le cas, qu'on le dise. Et qu'on ne laisse entendre, comme le ministre l'a indiqué que parfois, dans certains cas, cela pourrait être le peuple,

others, it would be the government. For this reason, I do not think the bill promotes the cause of Canadian unity.

I am not opposed to it. Ever since the referendum on the Charlottetown Accord was held, it is a widely held view in Canada that it is now very difficult for governments to makes changes to the Constitution without holding a referendum. Instead of introducing draft legislation which does not even reflect reality or resolve the issue, the government should give some thought to the matter before referendums become part of the constitutional amendment process. This issue has not been resolved. We need to ensure the safety as well as the political and constitutional stability of the country. In that sense, I regret this action.

Senator De Bané: I can easily imagine a situation where an amendment is not contentious and where a referendum would be superfluous.

Senator Rivest: Totally.

Mr. Rock: I would like to respond very briefly to Senator Rivest's comments. He used the word "improvise" to describe the government's initiatives. We did not resort to improvisation when we decided on these three measures following the referendum. We announced these initiatives to uphold the commitments made during the referendum campaign. You should not judge this government's overall national unity strategy solely on the basis of Bill C-110 or on the distinct society resolution.

Senator Rivest: What do you suggest we judge it on? These are the only initiatives we have.

Mr. Rock: As I said, after the October 30 referendum, the Prime Minister set up committees and took steps to develop a comprehensive, effective strategy. We are continuing to work on this global approach. I mentioned the work being done by Cabinet. In the coming weeks, we will be making some announcements. However, you should not judge this government's efforts solely on the basis of this bill. It is but one component, albeit an important one, of our overall strategy.

### [English]

Senator Beaudoin: Mr. Minister, I would like to come back to your affirmation that Bill C-110 is constitutional.

#### [Translation]

I have to admit that I certainly have my doubts about that. We will be putting questions to experts. There is an amending formula in the Constitution based on the general 7-50 principle. You are saying that the federal government, when it has a veto, which is quite often the case, will, before tabling the resolution in Parliament, seek the advice of the five regions. If only one region expresses opposition, the government will not exercise its veto and will refrain from tabling the resolution. At the very least, we can say that Bill C-110 means very little, if anything. It is unconstitutional in that it tacks a formula onto one that already exists.

et que parfois, cela pourrait être le gouvernement. C'est dans ce sens que je pense que ce projet de loi ne sert pas la cause de l'unité canadienne.

Je ne suis pas contre le fait. Depuis le référendum sur l'Accord de Charlottetown, au Canada, la pratique est établie que maintenant, il est très difficile pour les gouvernements d'avoir des amendements constitutionnels sans recourir à la voie référendaire. Qu'on le dise et qu'on y pense avant de mettre cela comme processus d'amendement constitutionnel, au lieu d'arriver dans un projet de loi où on ne dit même pas la réalité, on ne règle même pas la question. On laisse la question en suspens. On veut établir de la sécurité et de la stabilité politiques et constitutionnelles au pays. C'est dans ce sens que je le regrette.

Le sénateur De Bané: Je peux fort bien imaginer un cas où un amendement n'est pas contentieux et où il est superfétatoire de faire un référendum.

Le sénateur Rivest: Oui, tout à fait.

M. Rock: Puis-je répondre très brièvement aux propos du sénateur Rivest? Il a utilisé le mot «improvisé» pour décrire les initiatives du gouvernement dans ce cadre. Nous n'avons pas improvisé ces trois mesures après le référendum. Nous avons présenté les initiatives pour respecter les engagements faits durant la campagne référendaire. Ne jugez pas la stratégie globale de ce gouvernement vis-à-vis la question de l'unité nationale seulement par ce projet de loi C-110, par la résolution sur la société distincte.

Le sénateur Rivest: Sur quoi d'autre voulez-vous que l'on se base? On n'a que cela.

M. Rock: Non, le référendum, c'était le 30 octobre et après, comme je vous l'ai dit, le premier ministre a mis en place les comités et les autres moyens pour travailler et pour préparer une stratégie ou une approche globale et efficace. Nous sommes maintenant en train de préparer, dans les détails, cette approche globale. J'ai fait référence au Cabinet, et durant les semaines à venir, nous annoncerons publiquement ces approches. Mais ne jugez pas l'approche de ce gouvernement seulement par ce projet de loi. C'est une partie importante, mais une partie seulement.

#### [Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le ministre, j'aimerais revenir sur votre affirmation à propos de la constitutionnalité du projet de loi C-110.

### [Français]

Je dois vous avouer que j'ai des doutes certains là-dessus. Nous allons interroger les experts. On a une formule d'amendement dans la Constitution, celle du principe général, le 7-50. Vous dites que le gouvernement fédéral, quand il a un droit de veto — le fédéral a très souvent un droit de veto — qu'il va, avant de présenter la résolution au Parlement, prendre l'avis des cinq régions. Si une seule s'y oppose, vous n'exercerez pas votre droit de veto, vous ne présenterez pas la résolution. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le projet de loi C-110 ne veut rien dire ou très peu. Le projet de loi C-110 va à l'encontre de la Constitution, en ce sens qu'il ajoute une autre formule à une formule qui existe déjà.

Suppose a minister argues that Bill C-110 is preventing him from introducing a resolution because both Quebec and British Columbia are opposed. He introduces the resolution, but one of the five regions is against it. He nevertheless goes ahead with the resolution, because the federal government has a veto, despite Quebec's and British Columbia's opposition. This would contravene Bill C-110.

What if the amendment were adopted? Clearly, the court would recognize the primacy of the Constitution. The Constitution cannot be amended by a simple piece of legislation. It would override it and the government amendment would be valid even though British Columbia and Quebec opposed it.

Bill C-110 is either of little consequence, nothing but window dressing, or it has some fundamental meaning.

Fundamentally, this bill is unconstitutional because it discounts the amending formula. No provision is made in the amending formula for four vetoes. I am not criticizing the vetoes as that is not my concern here. What does concern me is the manner in which the bill is drafted which in my view, is unconstitutional. I have discussed this subject with many experts. Some have no doubt that the bill is constitutional, while others hold the opposite view.

If ever this bill is adopted and some doubts persists, it will only be transitional in any event. The whole issue will have to be revisited in April 1997 because the government is obligated to hold a constitutional conference to review the amending formula.

Nevertheless, I have some serious reservations because indirectly, you are grafting a second amending formula onto the first one. You say that you are not changing the amending formula, only adding to it. If you are not changing it, then the ministers can do as they please. If you are strengthening it considerably, then indirectly, you are amending the Constitution.

Mr. Rock: You have expressed quite clearly the views of those who believe the bill is unconstitutional.

[English]

With your grasp of constitutional principles, senator, you have put the case very well. I do not disagree with what you have said, except with your suggestion that it is not constitutional.

I ask you to consider the legislation in Alberta and British Columbia which obligates those governments to conduct a referendum before they participate as a legislature in giving consent to a proposed constitutional amendment. It might equally be said of those statutes that they are unconstitutional because they fetter the process of constitutional change and because they add a gloss for which the Constitution itself does not provide. What would happen if the legislature went ahead without reference to its own law in Alberta, passed a legislative resolution in favour of a change without holding a referendum, and the

Supposons qu'un ministre dise que le projet de loi C-110 l'empêche de présenter une résolution parce que le Québec est contre et la Colombie-Britannique est contre. Il présente la résolution, mais une des 5 régions est contre la résolution. Il présente quand même la résolution, voici ce qu'en pense le fédéral, et c'est pour cela que le fédéral a un veto, même si le Québec et la Colombie-Britannique s'y opposent, il présente la résolution. Cela va contre le projet de loi C-110.

Qu'arriverait-il si l'amendement était adopté? La cour dirait que c'est la Constitution qui prime, c'est bien évident. Vous ne pouvez pas amender la Constitution par une simple loi. Donc, c'est la Constitution qui prévaut et votre amendement est valide même si la Colombie-Britannique ou le Québec a dit non.

La conséquence de cela est celle-ci: ou le projet de loi C-110 ne veut pas dire grand-chose, c'est peut-être un peu du «window dressing», ou bien cela veut dire quelque chose de fondamental.

Si cela veut dire quelque chose de fondamental, c'est inconstitutionnel, parce que cela va à l'encontre de la formule d'amendement. La formule d'amendement ne comporte pas les quatre veto. Je ne critique pas les veto, je ne m'occupe pas de cela. C'est la façon dont vous faites votre projet de loi qui m'apparaît aller à l'encontre de la Constitution. J'ai parlé de cela avec beaucoup d'experts et il y en a qui n'ont pas de doute que cela est constitutionnel. D'autres disent qu'ils ont un doute.

Si jamais ce projet de loi est adopté et qu'il y a un doute, il ne peut être que transitoire. Il va falloir reprendre tout le débat l'an prochain, au mois d'avril 1997, parce que nous sommes obligés d'avoir une conférence constitutionnelle sur la formule d'amendement.

J'ai tout de même un doute important parce que, indirectement, vous faites une greffe, vous ajoutez à la formule d'amendement une deuxième formule d'amendement. Vous dites que vous n'amendez pas la formule d'amendement, que vous ne faites qu'y ajouter. Si vous ne l'amendez pas, cela vaut ce que cela vaut, les ministres pourront faire ce qu'ils veulent. Si vous lui donnez beaucoup de force, à ce moment, indirectement, vous amendez la Constitution.

M. Rock: Vous avez exprimé très clairement les soumissions de ceux qui croient que le projet de loi n'est pas constitutionnel. [Traduction]

Grâce à votre connaissance des principes constitutionnels, sénateur, vous avez très bien présenté vos arguments. Je ne suis pas en désaccord avec ce que vous avez dit, sauf lorsque vous laissez entendre que le projet de loi n'est pas constitutionnel.

J'attire votre attention sur la loi en Alberta et en Colombie-Britannique, qui oblige le gouvernement de ces provinces à tenir un référendum avant de pouvoir, en tant qu'assemblée législative, consentir à une modification constitutionnelle proposée. On pourrait également dire que ces lois ne sont pas constitutionnelles, puisqu'elles entravent le processus du changement constitutionnel et qu'elles ajoutent un élément attrayant que la Constitution elle-même ne prévoit pas. Qu'arriverait-il si l'assemblée législative de l'Alberta allait de l'avant sans se préoccuper de sa propre loi, adoptait une résolution législative en faveur d'un

matter went forward and resulted in a constitutional change? Either it means something or it means nothing. The analysis for those provinces is the same as it is for the federal government. The federal government has an entirely proper and valid exercise of legislative jurisdiction.

## [Translation]

We will be taking part in the changes or amendments to the Constitution.

## [English]

In the future, if we are asked to take part, we will have regard to the following factors before deciding.

· For example, if the Prime Minister were to make a speech committing his government to that course, would some say he was acting unconstitutionally? Not at all. To take the next step and have the House of Commons and the Senate legislate that policy so that it binds the government as long as it remains in force, is no more unconstitutional than a policy statement.

The reality in Canada in 1996 is that it is very difficult to conceive of constitutional change, which is affected by Bill C-110, in the absence of consensus by the regions identified in this bill. Is it suggested that a change to the Constitution within the amending formula which does not engage the opting out provisions would be accepted even though British Columbia, as a region of this country, was against it? That is highly unlikely as a political reality.

This bill is not a fetter on the sovereignty of Parliament because it can be changed or repealed. It does not change the amending formula. The 7-50 formula in legislatures must still be achieved. The Canadian government is allowed to detail the tests and the criteria it will use in determining whether to participate. We have done that, and we have chosen to do it in a legislative form.

No doubt people in this chair in the coming week will take a different view. It is impossible to be absolute about matters of this kind. With great respect to you, senator, I simply say that in looking at the component elements of your analysis, I come to a different conclusion on the validity of the bill.

Senator Beaudoin: I accept that. I know this legislation is controversial. Many have doubts. Perhaps they do not have certitude. On balance, many will say that they may let it go. I understand that perfectly.

I am glad that you raised the issue of the referendum. If a province enters into a referendum that is purely consultative, it does not change the amending formula. However, if a province has a referendum — it is not the case in Quebec — which is not only consultative but binding, that is another story.

changement, sans tenir de référendum, et que cela entraîne un changement constitutionnel? Cela aurait de l'importance, ou n'en aurait pas. L'analyse que doivent faire ces provinces est la même que celle à laquelle doit procéder le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral est parfaitement en droit d'exercer ses pouvoirs législatifs.

## [Français]

Nous participerons aux changements ou aux modifications constitutionnels.

## [Traduction]

A l'avenir, si on nous demande de participer, nous devrons tenir compte des facteurs suivants avant de décider.

Par exemple, si le premier ministre faisait un discours dans lequel il engagerait son gouvernement sur cette voie, pourrait-on dire qu'il agit de façon non constitutionnelle? Pas du tout. Franchir la prochaine étape et demander à la Chambre des communes et au Sénat d'inscrire cette politique dans les lois de manière qu'elle lie le gouvernement tant qu'il reste au pouvoir, n'est pas plus inconstitutionnel qu'un énoncé de politique.

Au Canada, en 1996, la réalité est telle qu'il est très difficile de concevoir un changement constitutionnel, visé par le projet de loi C-110, en l'absence de consensus de la part des régions désignées dans ce projet de loi. Veut-on dire qu'un changement à la Constitution, dans les limites de la procédure de modification, qui n'engage pas les dispositions relatives au droit de retrait, serait accepté, même si la Colombie-Britannique, en tant que région de ce pays, s'y opposait? C'est politiquement fort improbable.

Ce projet de loi n'est pas une entrave à la souveraineté du Parlement, car il peut être changé ou abrogé. Il ne change pas la procédure de modification. Le mode de révision 7-50 des assemblées législatives reste applicable. Le gouvernement canadien est autorisé à définir les critères qu'il utilisera pour décider de sa participation. C'est ce que nous avons fait, et nous avons choisi de le faire sous forme de loi.

Il ne fait aucun doute que ceux qui occuperont ce fauteuil au cours de la semaine auront un point de vue différent. Il est impossible d'être absolu au sujet de questions de cette nature. Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, je dis simplement qu'après avoir examiné les divers éléments de votre analyse, j'en arrive à une conclusion différente au sujet de la validité du projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Je l'accepte. Je sais que cette mesure législative est controversée. Beaucoup ont des doutes. Peut-être n'ont-ils aucune certitude. Au bout du compte, beaucoup diront qu'ils l'acceptent, ce que je comprends parfaitement.

Je suis heureux que vous ayez soulevé la question du référendum. Si une province tient un référendum purement consultatif, cela ne change en rien la procédure de modification. Par contre, si une province tient un référendum — ce n'est pas le cas au Québec — qui est non seulement consultatif, mais aussi exécutoire, c'est tout autre chose.

A Privy Council case from 1919 relates to this referendum issue. If you leave the last word to a referendum, you go against our parliamentary system.

In this case, the Parliament of Canada is legislating. However, Parliament is not supreme; the Constitution is supreme. The validity of Bill C-110 does not rest on the supremacy of the Canadian Parliament; it rests on the Constitution of Canada. That statute purports, at least indirectly, to add something to an amending formula that is already in the Constitution. However, we are adding another level, a legislative one, to a floor that is constitutional. Do we have the right to do so? I think that is doubtful,

I have the greatest respect for those who do not think that way. The reason I say that is, if a minister is going against Bill C-110 and an amendment is passed contrary to Quebec, B.C., Ontario, two provinces in the West and two provinces in Atlantic Canada, the amendment is still valid. Why is it still valid? Because it is based on the Constitution, and Bill C-110 means nothing at that time.

Mr. Rock: It will have a political consequence.

Senator Beaudoin: Well, of course. I agree.

Mr. Rock: That should not be underplayed in this dynamic. We are talking about a commitment by the Canadian government not to participate, except if certain conditions are achieved.

I fully agree with you that the Constitution, in its supremacy, would produce the result that the amendment would be valid. However, it is inconceivable to me that a federal government would proceed contrary to a law on the books. If it wanted to proceed, it might repeal or amend Bill C-110. We will find out in the future if that ever happens.

The fact is that there is a political aspect to this bill, political in the sense that the government has given a commitment that it will not proceed unless there is regional consent. That commitment is embodied in the legislation.

As to the Alberta and B.C. statutes for referenda, I am familiar with the referendum reference of 1919. However, the B.C. and Alberta referenda acts provide that if more than 50 per cent of the validly cast ballots vote the same way on a question stated, the result is binding on the government that initiated the referendum. They have said as a government that, while they may agree in discussions to a constitutional amendment, they will put it to a referendum before giving their full support. It is not provided for in the Constitution. It is one of our own statutes. If they vote it down, we will withdraw the resolution from the house. We will not proceed.

Senator Beaudoin: However, you are not obliged to withdraw.

Mr. Rock: I am not certain of that. I have a briefing note which says that the government may be obliged to withdraw the motion for a resolution, let it die, or convince the members of its

En 1919, le conseil privé avait été saisi d'une affaire relative à cette question de référendum. C'est aller à l'encontre du régime parlementaire que de laisser le dernier mot à un référendum.

Dans ce cas, le Parlement du Canada légifère. Toutefois, ce n'est pas le Parlement qui prime; c'est la Constitution. La validité du projet de loi C-110 ne repose pas sur la suprématie du Parlement du Canada, mais sur la Constitution du Canada. Cette loi prétend, indirectement tout du moins, ajouter un élément à une procédure de modification qui se trouve déjà dans la Constitution. Nous ajoutons toutefois un autre palier, un palier législatif, à une base qui est constitutionnelle. En avons-nous le droit? Je n'en suis pas sûr.

J'ai le plus grand respect pour ceux qui ne pensent pas ainsi. Si je le dis, c'est parce que dans le cas où un ministre irait à l'encontre du projet de loi C-110 et qu'une modification était adoptée en opposition avec le Québec, la C.-B., l'Ontario, deux provinces de l'Ouest et deux provinces du Canada atlantique, cette modification reste valide. Pourquoi? Parce qu'elle s'appuie sur la Constitution, et le projet de loi C-110 ne veut rien dire à ce moment-là.

M. Rock: Cela entraînerait des répercussions politiques.

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr, je suis d'accord.

M. Rock: Il ne faudrait pas en minimiser l'impact dans toute cette dynamique. Nous parlons d'un engagement pris par le gouvernement canadien de ne pas participer, sauf si certaines conditions sont réunies.

Je suis parfaitement d'accord avec vous lorsque vous dites que la Constitution, en raison de sa suprématie, rendrait la modification valide. Toutefois, je ne peux concevoir qu'un gouvernement fédéral aille à l'encontre des lois. S'il voulait aller de l'avant, il pourrait abroger ou amender le projet de loi C-110. Nous verrons bien si une telle situation se produit.

Le fait est que ce projet de loi est politique, dans le sens où le gouvernement s'est engagé à ne pas aller de l'avant à moins d'avoir le consentement des régions. Cet engagement est formulé dans la mesure législative.

Pour ce qui est des lois référendaires de l'Alberta et de la C.-B., je suis au courant de la question référendaire de 1919. Toutefois, les lois référendaires de la C.-B. et de l'Alberta prévoient que si une question posée remporte plus de 50 p. 100 des suffrages exprimés selon les règles, le résultat lie le gouvernement qui a pris l'initiative du référendum. En tant que gouvernements, elles ont déclaré que même si elles acceptaient une modification constitutionnelle dans le cadre de discussions, elles tiendraient un référendum avant d'y accorder tout leur appui. Cela n'est pas prévu dans la Constitution. C'est l'une de nos propres lois. Si la résolution est rejetée, nous la retirerons. Nous n'y donnerons pas suite.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'êtes toutefois pas tenu de la retirer.

M. Rock: Je n'en suis pas certain. J'ai ici une note qui indique que le gouvernement peut être tenu de retirer la motion de résolution, de la laisser mourir au Feuilleton ou de convaincre les

assembly to defeat it, according to a reading of the Alberta statute. I am not certain of that.

Perhaps the analogy is not perfect. I do not want to get into a discussion about Alberta legislation, but I use that analogy and others as practical examples of legislatures laying down, in advance, conditions that will govern the exercise of their judgment about whether to take part in the constitutional amendment. I say that Bill C-110 does nothing more at the federal level.

Senator Beaudoin: If this bill is adopted because of that argument — and there may be others — it may be only a transitory remedy. Everything will have to be studied again within a year. Why do we not try right now to do something? You have said yourself that constitutional reform will not be restricted to distinct society and the veto. We voted in favour of distinct society because it is so factual. However, in my opinion, I see a little problem there. I raise the matter because it has been raised in the newspapers and everywhere else in the country. I understand your stand on this issue, but I wish to express a doubt on the technique used in Bill C-110.

Senator Rivest: Why not just a commitment? It is sufficient.

Senator St. Germain: Thank you, Mr. Minister, for appearing. You seem to have very, very complex issues put before you time and time again.

Mr. Rock: Purely involuntarily on my part.

Senator St. Germain: You should keep your hand down in cabinet meetings.

My question goes back to a question raised by Senator Rivest regarding the pamphlet that is being circulated in the province of Quebec. You say that only the House of Commons has passed Bill C-110, yet the brochure makes reference to a new law. Is it not correct that a new law must be passed by both Houses and receive Royal Assent? Based on that premise, do you not think it is a bit of an affront to this institution? Perhaps you want senators right across the board to retire early, and maybe we should.

Having said that, I am being asked this in my region: What is going on? Why are they doing this? Why are they being this presumptuous? As has been put to me, do you hear the hue and cry from the media, which I am surprised we have not heard to date, that something as presumptuous as this would take place within our institution? I would like your comment on this, sir, if you would.

Mr. Rock: First, the brochure was not meant to be presumptuous, nor was it in any way intended to display any disrespect to the Senate as an institution or its members as honourable participants in the legislative process. The very sentence that talks about the new law speaks in the future. It says there will be no changes without the consent of Quebecers. It is

députés de son assemblée de la rejeter, d'après une interprétation de la loi de l'Alberta. Je n'en suis pas sûr.

Ce n'est peut-être pas un bon exemple. Je ne voudrais pas me lancer dans un débat sur la loi albertaine. Je l'ai plutôt mentionnée, comme d'autres, pour donner un exemple concret d'assemblées législatives qui arrêtent à l'avance les conditions qui détermineront si elles prennent part ou non à des modifications constitutionnelles. Le projet de loi C-110 est leur pendant au niveau fédéral.

Le sénateur Beaudoin: Si c'est l'argument — et il y en a peut-être d'autres — qui justifie l'adoption du projet de loi à l'étude, la solution ne sera peut-être que provisoire. Il faudra tout reprendre d'ici un an. Pourquoi ne pas essayer de régler la question dès maintenant? Vous-même avez dit que la réforme constitutionnelle ne porterait pas uniquement sur la société distincte et le droit de veto. Nous nous sommes prononcés en faveur de la société distincte parce qu'elle est déjà une réalité. Toutefois, je vois un petit obstacle ici. Je soulève le point parce qu'on en parle déjà dans les journaux et partout ailleurs au Canada. Je comprends votre position à cet égard, mais je doute de l'à-propos du moyen choisi.

Le sénateur Rivest: Pourquoi ne pas se contenter d'un engagement? C'est suffisant, il me semble.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir accepté de comparaître. Vous semblez être constamment aux prises avec des dossiers fort complexes.

M. Rock: C'est tout à fait involontaire de ma part.

Le sénateur St. Germain: Vous devriez cesser de lever la main durant les séances du conseil des ministres.

Ma question concerne un point soulevé par le sénateur Rivest au sujet de la brochure que l'on distribue actuellement au Québec. Vous dites que seule la Chambre des communes a adopté le projet de loi C-110. Pourtant, il est question dans la brochure d'une nouvelle loi. Pour qu'un projet de loi devienne loi, n'est-il pas exact qu'il doit avoir été adopté par les deux Chambres et qu'il doit avoir reçu la sanction royale? Cela étant, ne croyez-vous pas que cette affirmation, dans la brochure, est un affront à notre institution? Vous souhaitez peut-être que tous les sénateurs prennent une retraite anticipée, et c'est peut-être ce que nous devrions faire.

Cela étant dit, voici la question qu'on me pose dans la région que je représente: que se passe-t-il? Pourquoi le gouvernement agit-il ainsi? Pourquoi est-il aussi arrogant? Pour reprendre ce que j'ai entendu, n'entendez-vous pas déjà les glapissements des médias — qui, je m'en étonne, ne se sont pas encore manifestés — au sujet du traitement cavalier réservé à notre institution? J'aimerais connaître le fond de votre pensée à ce sujet, monsieur.

M. Rock: Tout d'abord, je précise que cette brochure ne se voulait pas d'un ton arrogant, pas plus qu'elle n'était destinée à manquer de respect au Sénat en tant qu'institution ou à ses membres en tant qu'honorables participants au processus législatif. La phrase où il est question de la nouvelle loi est au futur. Elle dit qu'il n'y aura pas de changement constitutionnel sans le

very prospective in its description of the result. When there is a reference in the brochure to the process in Parliament, it is limited to the House of Commons, which has passed the legislation.

Senator St. Germain: I am not a lawyer, but I beg to differ with you, because the brochure states that with this new law, there will be no constitutional changes without the consent of the Quebecers. I do not want to belabour the point but it is really upsetting because we are supposed to be doing this for Quebecers. Correct me if I am wrong, but as I heard the debate, the Prime Minister is keeping his commitment to Quebecers, while the person who initiated the whole distinct society issue during the referendum campaign was Daniel Johnson, who is being cited now, not by yourself, but by members of your cabinet, sir, for being inept and not doing a good job during the referendum. One of your ministers went so far as to say he should be replaced. On television a few days ago, another one made reference to the ineptness of the campaign.

If we are trying to build esprit de corps and cooperation with Quebecers, while we are taking on the person that saved this country, theoretically, along with others, I question whether we are really working in the spirit of bringing Quebecers on side as opposed to alienating them by taking pot-shots at the leader of the Liberal Party in Quebec, Daniel Johnson.

Mr. Rock: Getting back to the brochure, we recognize that this is a process which has not yet been completed. I think what was intended was simply to express where matters stand at the moment by reporting on what has happened in the House of Commons.

In terms of Quebec, I do not think it is useful for me to get into a discussion of personalities. I do know that we will work closely with our federalist allies in Quebec to make sure that Canada does prevail and is strengthened by this process.

Senator St. Germain: I have a question relating to my province and the entire question of regions. Initially, the province of British Columbia had no representation on the unity committee, which is disturbing. However, I understand how cabinet sometimes works.

The question is: How do you determine what are regions?

We have established these various regions: The Atlantic region, Quebec, Ontario, and then this western region. We British Columbians have always considered ourselves the Pacific region, in spite of the fact that it was only after a great hue and cry that we were added to Bill C-110 as a region. I look at the populations. I look at Alberta. I hear comments from people in the region I represent, which also encompasses Manitoba and Saskatchewan, where the people are very distraught because the fact is that they are two provinces which really will not have a veto. There is confusion in the minds of people as to exactly how you determine

consentement des Québécoises et des Québécois. Il y est question de l'avenir. Quand on parle, dans la brochure, du processus parlementaire, on ne parle que de la Chambre des communes, qui a adopté le projet de loi.

Le sénateur St. Germain: Je ne suis peut-être pas avocat, mais je n'en suis pas moins en désaccord avec vous: la brochure précise bien qu'avec cette nouvelle loi, il n'y aura pas de changement constitutionnel sans le consentement des Québécoises et des Québécois. Je ne voudrais pas me faire trop insistant, mais ce point est en réalité inquiétant, car nous sommes censés satisfaire aux attentes des Québécois. Vous me corrigerez si je fais erreur, mais, si j'ai bien saisi le débat en cours, le premier ministre tient l'engagement qu'il a pris auprès des Québécois, alors que celui qui a lancé le débat sur toute la question de la société distincte durant la campagne référendaire était Daniel Johnson, maintenant accusé - non pas par vous, mais par des membres de votre cabinet, monsieur - de ne pas avoir été à la hauteur et de n'avoir pas bien fait son travail durant la campagne référendaire. Un de vos ministres a été jusqu'à dire qu'il faudrait le remplacer. Il y a quelques jours, à la télévision, un autre a parlé de l'ineptie de la campagne.

Si nous sommes en train d'essayer de créer un esprit de corps et un climat de coopération avec les Québécois, je me demande si c'est vraiment le temps de s'en prendre à celui qui a, en théorie et avec d'autres, sauvé le pays, de s'aliéner les Québécois en décochant des flèches en direction du chef du Parti libéral du Québec, Daniel Johnson.

M. Rock: Pour en revenir à la brochure, nous reconnaissons que le processus n'est pas encore achevé. À mon avis, on tentait simplement de faire le point sur la situation en précisant ce qui s'est fait à la Chambre des communes.

En ce qui concerne le Québec, je ne crois que des remarques de ma part au sujet des personnalités en jeu seraient utiles. Je sais toutefois que nous travaillerons de près avec nos alliés fédéralistes du Québec pour faire en sorte de sauver le Canada et de le rendre encore plus fort et plus uni.

Le sénateur St. Germain: J'ai une question au sujet de ma province et de toute la question des régions. À l'origine, fait troublant, la Colombie-Britannique n'était pas représentée au sein du comité de l'unité nationale. Par contre, je sais comment les choses peuvent parfois se dérouler au sein du Cabinet.

Voici ma question: comment décidez-vous de ce qui constitue une région?

Des régions sont créées dans le projet de loi: la région de l'Atlantique, la région du Québec, la région de l'Ontario, puis cette région de l'Ouest. La population de la Colombie-Britannique s'est toujours considérée comme formant une région à part — la région du Pacifique —, même si elle n'a été ajoutée au projet de loi C-110 qu'après tout un tollé. J'examine les données démographiques. Je compare avec l'Alberta. J'entends les commentaires de gens de la région que je représente, qui inclut aussi le Manitoba et la Saskatchewan. La population de ces deux provinces est aux abois parce que celles-ci n'auront pas vraiment

what is a region. Why is Alberta not a region? It has 2,545,553 people. It was decided, no, we will lob them all in together. Then they take out B.C. Now we have these three together. Then we have a special deal with P.E.I. where, if two provinces oppose a given proposition it cannot go forward.

I ask you, sir, just how did the government determine what the regions would be?

Mr. Rock: I remind the Senator that as long ago as 1971 there were references to regional participation in the constitutional process. That was repeated in Senator Beaudoin's work with Mr. Edwards, in their report which referred to different parts of the country that could be recognized usefully and practically for the purposes of constitutional amendment. My own party did some policy work which went in the same direction, and the Prime Minister has spoken in the past about the usefulness of regions, always with reference to Atlantic Canada, Ontario, Quebec, and the west.

The point that emerged after Bill C-110 was tabled is that British Columbia has indeed emerged as a region as changes have occurred over the years since 1971, taking that year as a point of reference. The unique attributes of British Columbia, which I need not detail here, compel the conclusion that, for these purposes, it should be respected separately as having a regional perspective.

Senator, maybe in the fullness of time, over the next hundred years, this country will come to the process of unanimity in everything it does, so that each province will be considered separately. However, for the moment, for practical purposes, building on the trends of the last 25 or 30 years, this government has done the best it can to identify a way in which we can ensure that there is a broad consensus across this country when changes to the Constitution are proposed.

You referred to Prince Edward Island. That is a separate but related matter. Prince Edward Island is not a region within this statute, of course, but what happened with Prince Edward Island and the other Atlantic provinces, is to me a good illustration of how well this federation works. Speaking together, conferring directly about concerns expressed by P.E.I., the premiers of those Atlantic provinces have worked out an arrangement which ensures that P.E.I. has a pivotal role in the process of amendment. It is not something that Ottawa prescribed or invented. That is something that the premiers of those provinces worked out for themselves, a very practical approach to this process.

So what is a region? Over the last 25 years, that question has been answered by work that has been done by people from time to time. Why is British Columbia a region? Well, we learned a lesson. We tabled a bill that did not include that province as a region. We heard strong protestations. We listened carefully, we evaluated the strength of their case and we decided they were right and we were wrong, so we changed it.

de droit de veto. Nul ne sait au juste comment vous décidez de ce qui constitue une région. Pourquoi l'Alberta n'est-elle pas une région? Elle compte pourtant 2 545 553 habitants. Non, on a décidé de tout mettre ensemble. Puis, on en exclut la Colombie-Britannique. Il reste maintenant trois provinces confondues. Puis, on conclut une entente spéciale avec l'Île-du-Prince-Édouard selon laquelle, si deux provinces sont opposées à une proposition particulière, celle-ci ne peut aller de l'avant.

Je vous le demande, monsieur: comment le gouvernement s'y est-il pris pour décider de la composition des régions?

M. Rock: Je rappelle au sénateur que déjà, en 1971, il était question d'une participation régionale à la réforme constitution-nelle. L'idée en a été reprise dans le rapport, signé par le sénateur Beaudoin et M. Edwards, qui mentionnait différentes parties du pays qu'il serait utile et pratique de reconnaître pour modifier la Constitution. Mon propre parti a travaillé à l'élaboration d'une politique allant dans le même sens, et le premier ministre a parlé, dans le passé, de l'utilité de créer des régions, en mentionnant toujours la région de l'Atlantique, l'Ontario, le Québec et l'Ouest.

Après le dépôt du projet de loi C-110, on s'est rendu compte que la Colombie-Britannique représentait en fait une région en raison des changements survenus depuis 1971, année de référence. Les attributs uniques de cette province, qu'il est inutile de décrire ici, nous obligent à constater qu'à ces fins, elle devrait être tenue pour une entité séparée ayant une perspective régionale bien à elle.

Sénateur, peut-être qu'avec le temps, au cours du prochain siècle, notre pays en viendra à prendre des décisions unanimes en tout. Chaque province sera alors considérée comme un ensemble distinct. Cependant, pour l'instant, d'après les tendances qui se dégagent depuis 25 ou 30 ans, le gouvernement a, à toutes fins pratiques, fait de son mieux pour trouver un moyen qui permette de dégager un large consensus lorsque des modifications constitutionnelles seront proposées.

Vous avez cité l'exemple de l'Île-du-Prince-Édouard. Il s'agit d'une toute autre question, tout de même connexe. Bien sûr, au sens de la loi, l'Île-du-Prince-Édouard n'est pas une région. Par contre, ce qui est arrivé dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et des autres provinces de l'Atlantique illustre bien, selon moi, à quel point la fédération est efficace. Après avoir discuté ensemble des préoccupations que faisait valoir l'Île-du-Prince-Édouard, les premiers ministres des provinces de l'Atlantique en sont venus à une entente garantissant à cette province un rôle crucial dans le processus de modification. L'idée n'est pas venue d'Ottawa et elle n'a pas été imposée par elle. Ce sont les premiers ministres de ces provinces qui l'ont eue, et elle représente à mon avis une façon très pratique d'aborder le processus.

Qu'est-ce qui constitue une région, me demandez-vous? Au cours des 25 dernières années, cette question a trouvé réponse dans des ouvrages publiés périodiquement par certains. Pourquoi la Colombie-Britannique représente-t-elle une région? Nous avons tiré enseignement du passé. Nous avons déposé un projet de loi qui n'accordait pas le statut de région à cette province. Les protestations ont été vives. Nous étions à l'écoute. Nous avons

Why is Alberta not a region? Well, I think the trend has been to regard the prairie provinces as a region. Alberta obviously has a strong voice in that region and, as you know, because of its population, can determine unilaterally whether the 50 per cent threshold is reached. However, at least for the present, as this country evolves and develops, the regions, for political and practical purposes, in the judgment of this government, are those that are set out in the bill.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, the number one issue is a united Canada, and we have to work toward that end. I am not here to browbeat you, Mr. Minister, or to try to take away from something that is nation building in terms of keeping Canada united. However, I am distraught by the fact that your caucus and your cabinet are being consulted while others who have a real interest in this matter, including members of the business, academic and aboriginal communities, are not. I hate to use these words, but that looks like a knee-jerk reaction to the near loss in the referendum. We have to do better than that. I am prepared to do anything and everything humanly possible to keep this country together. However, we will not be able to do it if we start making decisions and if people are carping at you because they are not being consulted. I am not referring just to the Senate but to all Canadians in all walks of life, whether they be groups which have formed as a result of the referendum or unity groups, some of whom I see here today and whom will appear before us.

The people I represent are saying that you people are not listening and not consulting. You are taking the route of the past when 12 men in dark suits made decisions which upset everyone. We ended up a whisker away from destruction at that time.

Mr. Rock: I appreciate your constructive offer of participation, senator. Let me also say that you have described the process very unfairly. What we are dealing with in Bill C-110, the distinct society resolution, and in Bill C-111, the worker training elements, are measures to comply with commitments made during the referendum campaign.

I have also made clear, Mr. Chairman, that on the broader subject of unity and this government's approach to it, I do not think we should be assessed on the basis that these measures are an attempt to address unfinished business arising from the referendum. Let us look at the sequence of events. The referendum was held on October 30. Within 10 days of that date the Prime Minister had created two committees of cabinet with mandates to look at strategies for the future. Those committees have been at work since that time.

To the contrary of what the senator has suggested, there has been significant consultation right across this country with business leaders and others on options for the future and on directions and approaches. In my respectful view what is needed évalué le mérite de cette cause et nous avons décidé que les protestataires avaient raison et que nous avions tort. Nous avons donc modifié le projet de loi.

Pourquoi l'Alberta n'est-elle pas une région? Je crois que la tendance a été jusqu'ici de considérer que les provinces des Prairies formaient un tout. L'Alberta a de toute évidence beaucoup de poids dans cette région et, comme vous le savez, en raison de sa population, elle peut, à elle seule, faire franchir le cap des 50 p. 100. Cependant, du moins pour l'instant, à mesure qu'évolue et se développe le pays, le gouvernement a décidé qu'à toutes fins pratiques et politiques, les régions sont telles que les décrit le projet de loi.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le président, la question centrale est d'avoir un Canada uni, et c'est ce que nous devons tenter de réaliser. Je ne cherche pas à vous intimider, monsieur le ministre, ni à bloquer des mesures visant à garder le Canada uni. Toutefois, je m'inquiète du fait que votre caucus et votre Cabinet sont consultés alors que d'autres dont l'intérêt en cette matière est réel, y compris des membres des milieux d'affaires, des cercles universitaires et des collectivités autochtones, ne le sont pas. Il me répugne d'employer de tels mots, mais le projet de loi me semble être une réaction instinctive à la quasi-défaite référendaire. Il faut faire mieux. Je suis disposé à faire tout ce qui est humainement possible pour empêcher l'éclatement du pays. Toutefois, nous n'y parviendrons pas si on nous accuse de prendre des décisions sans consulter. Je ne parle pas de consulter uniquement le Sénat, mais tous les Canadiens, qu'il s'agisse de regroupements spontanés à la suite du référendum ou de groupes prônant l'unité, dont quelques-uns sont présents ici aujourd'hui et que nous entendrons plus tard.

Ceux que je représente affirment que vous ne les écoutez et ne les consultez pas. Vous répétez les erreurs du passé, lorsque douze hommes sobrement vêtus prenaient, derrière des portes closes, des décisions qui indisposaient tout le monde. Nous avons alors été à un cheveu près de tout perdre.

M. Rock: Je vous remercie, sénateur, de cette offre de coopération. Je tiens toutefois à dire que votre description du processus est très injuste. Le projet de loi C-110, soit la résolution reconnaissant la société distincte, et le projet de loi C-111, qui concerne la formation de la main-d'oeuvre, sont des mesures visant à concrétiser les engagements pris durant la campagne référendaire.

J'ai aussi bien précisé, monsieur le président, qu'en ce qui concerne la question générale de l'unité et l'approche choisie par le gouvernement à cet égard, je ne crois pas qu'on devrait en juger en supposant que ces mesures sont destinées à régler des questions en suspens depuis le référendum. Voyons ce qui s'est passé. Le référendum a eu lieu le 30 octobre. Dans les dix jours qui ont suivi, le premier ministre a créé deux comités du Cabinet chargés d'examiner des stratégies. Les deux comités siègent depuis lors.

Contrairement à ce qu'a laissé entendre le sénateur, d'intenses consultations ont eu lieu partout au pays avec les dirigeants des milieux d'affaires, entre autres, pour décider des choix qui s'offrent et des orientations à prendre. Ce qu'il nous faut

now as we work toward the resumption of Parliament, the Prime Minister's decisions with respect to cabinet and how we proceed from here is a combination of leadership, which means setting direction, and public involvement to ensure that direction is well-rooted in public support. That is exactly what this committee, Senator St. Germain and the country can expect from the government of Prime Minister Jean Chrétien.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, you will have to provide some guidance at this point in time because I understand that this portion of the meeting is about to terminate. You will have noticed that it is after 11:00 and no one on this side of the chair has been recognized. I would suggest that in the future you might follow the tried and true principle of alternation so that there is a balance in the opportunity given to members of the committee.

Having said that, I found the questioning interesting and valuable, as were the answers. I want to turn to the minister's category of what Bill C-110 is and what it is not. The minister tells us it is a statement of policy. It is a statement which defines the behaviour the Government of Canada will follow in the future in dealing with constitutional amendments. He argues that that in itself stands on its own feet.

One could envisage the government setting out these principles of behaviour in a policy document, saying, "We will stand by that." However, the government has gone further, and I can understand why, and put these policy prescriptions in a bill which it has presented to the House of Commons and the Senate, which, of course, gives it political support and political weight that it would not have otherwise.

I understand that this bill does not confer any power on the Parliament of Canada that it does not possess at the present time. It does not give the government any power to do anything it could not do at the present time.

I was intrigued by Senator Beaudoin's question as to what would happen if a government introduced a constitutional amendment that contravened this policy prescription. For a number of reasons I believe no government could do that without amending Bill C-110. In my opinion, it would not be possible, even from a procedural point of view, for a government to succeed in introducing and passing through Parliament a bill which is in contravention of an existing bill. What governments do is amend in the new bill what they have stated in the previous bill.

I further take the view that, as the minister has pointed out, this policy prescription, now put in the form of a bill, could be repealed by a new government. If a new government wished to do so, it could do that, if it wanted to take the political heat over it, something which may or may not exist.

I wonder what recourse a citizen or a province could take if, in the future, a minister were to introduce legislation in contravention to Bill C-110. Would a citizen have any recourse to the courts? I do not know. Could redress be sought against a government that is acting in this way? When Senator Beaudoin

maintenant, à la veille de la reprise des travaux parlementaires, d'un remaniement ministériel et des décisions du premier ministre quant à la voie à suivre, c'est un mélange de leadership, ce qui veut dire choisir une orientation, et une participation publique pour faire en sorte que l'élan vienne de la base. Voilà exactement ce à quoi votre comité et le pays sont en droit d'attendre du gouvernement du premier ministre Jean Chrétien, sénateur St. Germain.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, vous devrez nous fournir certaines directives à ce stade, car je crois comprendre que cette partie de la réunion est sur le point de prendre fin. Vous aurez constaté qu'il est passé 11 heures et que personne de ce côté-ci du fauteuil ne s'est vu accorder la parole. Je proposerais qu'à l'avenir, vous adoptiez le principe éprouvé de l'alternance afin que tous les membres du comité aient la possibilité de s'exprimer.

Cela dit, j'ai trouvé les questions posées, de même que les réponses, intéressantes et valables. J'aimerais passer à la description que fait le ministre du projet de loi C-110. Le ministre nous indique qu'il s'agit d'un énoncé de principe. C'est un énoncé qui définit le comportement qu'adoptera le gouvernement du Canada à l'avenir en ce qui concerne les modifications constitutionnelles. Il soutient que cela en soi est valable.

Le gouvernement aurait pu énoncer ces principes dans un document d'orientation et déclarer: «Nous nous y tiendrons.» Or, le gouvernement est allé plus loin, et je comprends pourquoi, et a inscrit ces principes dans un projet de loi qu'il a présenté à la Chambre des communes et au Sénat, ce qui bien entendu lui confère un appui et un poids politiques qu'il n'aurait pas autrement.

Je comprends que ce projet de loi ne confère pas au Parlement du Canada de pouvoir supplémentaire. Il ne confère au gouvernement aucun pouvoir l'autorisant à prendre des mesures qu'il ne peut pas prendre à l'heure actuelle.

J'ai été intrigué par la question du sénateur Beaudoin, qui se demandait ce qui se produirait si le gouvernement présentait une modification constitutionnelle qui enfreignait cet énoncé de principe. J'estime, pour un certain nombre de raisons, qu'aucun gouvernement ne pourrait le faire sans amender le projet de loi C-110. Selon moi, il serait impossible, même sur le plan de la procédure, pour un gouvernement de parvenir à présenter et à faire adopter par le Parlement un projet de loi qui enfreint les dispositions d'un projet de loi existant. La marche à suivre adoptée par les gouvernements consiste à amender dans le nouveau projet de loi les dispositions du projet de loi précédent.

De plus, je considère, comme le ministre l'a souligné, que cet énoncé de principe, devenu maintenant un projet de loi, pourrait être abrogé par un nouveau gouvernement. Si telle était l'intention d'un nouveau gouvernement, il pourrait le faire, s'il était prêt à assumer les conséquences politiques d'un tel geste.

Je m'interroge sur le recours dont disposent un citoyen ou une province si un ministre présentait une loi qui va à l'encontre du projet de loi C-110. Un citoyen pourrait-il alors se tourner vers les tribunaux? Je l'ignore. Serait-il possible de demander réparation contre un gouvernement qui agit de la sorte? Lorsque le sénateur

described this bill as window dressing, which I think was a term of respect, the nearest parallel I can find is to Mr. Diefenbaker's Bill of Rights.

The Bill of Rights was an affirmation of principles. Those in the opposition said, "This is real window dressing because you are not changing the Constitution. You cannot, through this bill, protect the freedom of speech," and it could not. It was simply a declaration of principle. Some say that even though it was not a constitutional amendment in any way, shape or form, it did have an impact. In deciding a particular case the Supreme Court looked to this legislative enactment as having constitutional force of some kind. That is in the back of my mind.

I do not know whether the minister used the expression "a bridge" in his presentation today. It could be argued that Mr. Diefenbaker's Bill of Rights was a bridge to the Charter.

In any event, those are some of my comments about the bill. I think it would be a mistake to over do it and to say that it is something it is not. Certainly, whatever it is, it can be looked at and breached again by Parliament at any time, whether it be this Parliament or a new Parliament. If it wished, the Senate could bring in an amendment to this bill, if passed, next month. However, we will follow that up later.

If the minister has any comments on what I have said, he can give them, but I want to hear about the consequences if the Prime Minister had failed to respond or had failed to act on his undertaking. Would there be any consequences?

The bill does not seem to be applauded for its positive virtue. The Prime Minister has acted. He is living up to a commitment which he gave in a very critical moment in our history and which he thought would have an impact on the outcome of the referendum. I would like you to deal with that aspect, because there may be many reasons for passing this bill, but the principle one is a political one. It arose out of a very sensitive situation in Quebec, the outcome of which, as you say in your presentation, may have been affected by the declaration of the Prime Minister. You said there were citizens who may have voted for Canada because of this commitment.

Mr. Rock: That is right, senator.

Senator MacEachen: Have you any reason to believe that? What is your reason for thinking that the undertaking by the Prime Minister had any impact in the referendum?

I want to know also what you think would be the consequences if the Prime Minister had done nothing but said, "I will do this in 1997." Would it be just a matter of indifference?

Mr. Rock: Hardly.

In response to your first question about whether the commitment may have made any difference, I can tell the committee that I stood with thousands of others in the auditorium in Verdun on October 24 last to listen to the Prime Minister when he spoke and expressed this commitment. I participated with tens of thousands

Beaudoin a qualifié ce projet de loi de poudre aux yeux, ce qui était à mon avis un terme de respect, le seul rapprochement que j'arrive à faire, c'est avec la Déclaration des droits de M. Diefenbaker.

La Déclaration des droits était un énoncé de principe. Les membres de l'opposition ont déclaré: «C'est vraiment jeter de la poudre aux yeux parce que vous ne modifiez pas la Constitution. Cette déclaration ne permet pas de protéger la liberté d'expression», et effectivement, elle ne le permettait pas. C'était simplement une déclaration de principe. Certains ont prétendu que même s'il ne s'agissait en aucune façon d'une modification constitutionnelle, elle a effectivement eu un impact. Lorsque la Cour suprême a été appelée à se prononcer dans une certaine cause, elle a considéré que ce texte législatif avait un certain poids sur le plan constitutionnel. C'est l'idée que j'ai à l'esprit.

Je ne me souviens pas si le ministre a parlé de «pont» dans sa présentation d'aujourd'hui. On pourrait dire que la Déclaration des droits de M. Diefenbaker a servi de pont menant à la Charte.

Voilà donc certaines de mes observations au sujet du projet de loi. Je crois qu'on aurait tort d'exagérer et de prétendre qu'il est autre chose que ce qu'il est. De toute façon, il peut manifestement être revu et enfreint à nouveau par le Parlement n'importe quand, qu'il s'agisse du Parlement actuel ou d'un nouveau Parlement. S'il le voulait, le Sénat pourrait présenter un amendement à ce projet de loi, s'il était adopté, le mois prochain. C'est toutefois une question dont nous nous occuperons plus tard.

Si le ministre a des commentaires à faire à propos de ce que je viens de dire, il peut nous en faire part mais j'aimerais savoir quelles auraient été les conséquences si le premier ministre n'avait pas rempli son engagement. Y aurait-il eu des conséquences?

On ne semble pas tenir compte des aspects positifs du projet de loi. Le Premier ministre a agi. Il respecte l'engagement qu'il a pris à un moment très critique de notre histoire et qui devait selon lui influer sur l'issue du référendum. J'aimerais que vous abordiez cet aspect parce que les raisons d'adopter ce projet de loi sont nombreuses mais le principe en jeu est un principe politique qui a découlé d'une situation très délicate au Québec, dont l'issue, comme vous l'avez dit dans votre présentation, a peut-être été influencée par la déclaration du premier ministre. Vous avez dit que certains citoyens ont peut-être voté pour le Canada à cause de cet engagement.

M. Rock: C'est exact, sénateur.

Le sénateur MacEachen: Avez-vous des raisons de le croire? Pourquoi croyez-vous que l'engagement pris par le premier ministre a eu une influence sur l'issue du référendum?

J'aimerais aussi savoir quelles auraient été selon vous les conséquences si le premier ministre s'était contenté de dire: «Je le ferai en 1997.» Est-ce que cela n'aurait rien changé?

M. Rock: Sûrement pas.

En réponse à votre première question, à savoir si cet engagement a vraiment eu une influence, je peux dire au comité que j'étais au nombre des milliers de personnes présentes dans l'auditorium à Verdun le 24 octobre dernier pour écouter le premier ministre lorsqu'il a pris la parole et a parlé d'engagement. of others in a rally in Montreal on October 27, and I saw for myself the mood of the moment, the stakes that were engaged, and also the terms that were being discussed.

I do not think we can underestimate the significance of the Prime Minister's commitments. They attracted very considerable attention. They were said by some, even on the other side of the question, to be tangible evidence of a preparedness to change and a demonstration of flexibility. A great deal of attention was paid to them.

In answer to your second question, senator, not speaking of this government politically but speaking of Canada, the consequences for Canada and its future would be terribly grave if those commitments were not respected and honoured. For that reason, the Prime Minister acted immediately to ensure that they were respected. That is why he tabled this bill within weeks of the referendum, why he tabled the resolution on distinct society, and why he ensured that the worker training provisions in Bill C-110 were before the House before Christmas.

By way of rhetorical question, I invite the committee to consider what the atmosphere would be as we try to go forward from here in the absence of compliance by this government with those commitments. They had to be respected quickly, they had to be respected first, and they had to be dealt with before we proceeded further. In the absence of that decisive action, it would have been extremely difficult to make further progress.

The position in which we find ourselves is that some critics are suggesting that the immediate action to fulfil these commitments represents the sum total of our response to what is a crisis in the nation, and that, of course, is not so. We are proceeding methodically, first fulfilling these commitments and making sure the population of Quebec knows that we are fulfilling these commitments, and then proceeding more globally with an approach and a strategy to the question overall which will have many parts and which will become public in the coming weeks.

That is my response to the senator's question. It is a political matter. It is the fulfilment of a commitment, and it is imperative that that commitment be fulfilled.

Senator MacEachen: Can you comment on what recourse a citizen has if a government fails to respect the provisions of this bill?

Mr. Rock: I would think the appropriate procedure would be for such a person to apply to the court for a declaration as to the unlawfulness or the inconsistency between the government's conduct and the legislation. It would be a declaration, as we have already observed, which would be of little usefulness from a legal sense because the supremacy of the Constitution would require us to treat as valid any amendment adopted under the 7-50 formula, notwithstanding Bill C-110. Again, I must emphasize that we have, in a sense, gone through the looking

J'ai participé avec des dizaines de milliers d'autres personnes à un rassemblement à Montréal le 27 octobre, et j'ai pu constater moi-même quel était l'état d'esprit qui régnait, quels étaient les enjeux et aussi les conditions dont on discutait.

Nous ne pouvons pas à mon avis sous-estimer l'importance des engagements pris par le premier ministre. Ils ont énormément attiré l'attention. Certains y ont vu, même ceux du camp opposé, une preuve concrète d'une volonté de changement et un témoignage de souplesse. On y a prêté beaucoup d'attention.

En réponse à votre deuxième question, sénateur, et je ne parle pas des conséquences sur le plan politique pour le gouvernement actuel, mais des conséquences pour le Canada, ces conséquences pour le Canada et son avenir auraient été extrêmement graves si ces engagements n'avaient pas été respectés, ni tenus. C'est pourquoi le Premier ministre a pris des mesures immédiates pour s'assurer de les faire respecter. C'est pourquoi il a présenté ce projet de loi dans les semaines qui ont suivi le référendum et a déposé la résolution sur la société distincte; c'est pourquoi il s'est assuré que les dispositions sur la formation de la main-d'oeuvre prévues par le projet de loi C-110 soient présentées à la Chambre avant Noël.

Pour la forme, j'invite le comité à envisager le climat qui régnerait si nous voulions poursuivre notre tâche sans que le gouvernement ait tenu ces engagements. Il fallait remplir ces engagements rapidement, en priorité et avant toute autre chose. Sans une intervention aussi décisive, il aurait été extrêmement difficile de faire progresser la situation.

À l'heure actuelle, certains critiques laissent entendre que notre intervention en réaction à la crise que traverse le pays se résume aux mesures immédiates que nous avons prises pour remplir ces engagements, ce qui bien entendu n'est pas le cas. Nous procédons de façon méthodique, d'abord en remplissant les engagements qui ont été pris, puis en faisant en sorte que la population du Québec sache que nous remplissons ces engagements. Nous procéderons alors de façon plus globale à l'aide d'une démarche et d'une stratégie qui abordent la question dans son ensemble et qui comporteront de nombreux volets que nous rendrons publics dans les semaines à venir.

C'est là ma réponse à la question du sénateur. C'est une affaire politique. Il s'agit de remplir un engagement et il faut absolument que nous remplissions cet engagement.

Le sénateur MacEachen: Pouvez-vous nous indiquer le recours dont dispose un citoyen si un gouvernement ne respecte pas les dispositions de ce projet de loi?

M. Rock: Selon moi, la procédure appropriée serait que cette personne demande au tribunal une déclaration quant à l'illégalité ou à l'incompatibilité entre la conduite du gouvernement et le projet de loi. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, cette déclaration serait peu utile sur le plan juridique, puisque la primauté de la Constitution nous obligerait à considérer valide tout amendement adopté selon le mode général de révision 7-50, indépendamment du projet de loi C-110. Je dois ici encore souligner que nous avons, jusqu'à un certain point, traversé le

glass, because it is inconceivable to my mind that a government would act in defiance of legislation on the books.

Senator MacEachen: Or that a speaker would permit the law to be put to a vote.

Mr. Rock: As you have observed, senator, the more customary approach is for a government to amend or repeal legislation rather than abrogate it.

Senator MacEachen: I am just laying the groundwork.

Senator Andreychuk: Mr. Minister, there were many questions I wished to pursue, and some of my colleagues have already put parts of what I wanted to say to you. However, in light of the time, I want to stand back.

You tell me that this is absolutely necessary in light of the events surrounding October 30 and that we must move quickly. I do not think there are many citizens who would disagree with you. We must do something and reach out.

What concerns me greatly about Bill C-110 is that you say it is a bridge, that it is a measure for the interim until we get to the Constitution, because the Constitution is where citizens' rights are vested. In other words, as a Canadian citizen, my rights are in that Constitution, and I look to that.

If that is the case, why would you put in the Constitution this whole notion of regions? If the imperative was Quebec, why did we not deal with it? Why do we go back to a concept that has not been debated, has not been tested, and, in my opinion, is looking backwards? You say you want to look to the future by putting in regions. Saskatchewan was part of a region that had four provinces. All of a sudden, I am in a region of three provinces. It seems to be driven by numbers only and not many other aspects.

I know what my rights are under the Constitution as a citizen of Canada and a resident of Saskatchewan. You add Bill C-110. Quite frankly, what does it mean to someone in Saskatchewan?

It causes me great difficulty in trying to understand why, as you try to bring someone up, you would bring someone else down. You are saying that someone in Saskatchewan perhaps now is not part of a whole province but part of a region. I have no idea what it means. It lends uncertainty, and it gives cause for concern for those of us who live in those regions.

There has been no public participation on the issue of regions today. Therefore, I would suggest that we are setting up another scenario where politicians make determinations, and they seem to be acceptable because there has been no adverse effect.

I would suggest most Canadians do not know what the effect will be, and I am not sure that you have taken the time to explain to them what the effect will be. You have said that it is only a

miroir parce qu'il est à mon avis inconcevable qu'un gouvernement agisse au mépris des lois établies.

Le sénateur MacEachen: Ou qu'un président permette la mise aux voix de la loi?

M. Rock: Comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, l'usage veut qu'un gouvernement modifie ou annule une loi au lieu de l'abroger.

Le sénateur MacEachen: Je ne fais que poser les jalons.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le ministre, j'avais de nombreuses questions que je voulais approfondir et certains de mes collègues ont déjà abordé certains points dont je voulais vous entretenir. Cependant, compte tenu du temps qu'il nous reste, je veux prendre du recul.

Vous me dites que cela est absolument nécessaire compte tenu des événements qui ont entouré la journée du 30 octobre et que nous devons faire vite. Je ne crois pas que beaucoup de citoyens vous contrediraient. Nous devons faire un geste.

Ce qui m'inquiète profondément, au sujet du projet de loi C-110, c'est que vous dites qu'il sert de pont, que c'est une mesure provisoire jusqu'à ce que nous arrivions à la Constitution, car c'est dans la Constitution que sont inscrits les droits des citoyens. En d'autres mots, en tant que citoyenne canadienne, mes droits sont inscrits dans la Constitution et je fais fond là-dessus.

Si tel est le cas, pourquoi mettre dans la Constitution toute cette notion de régions? Si ce qui presse, c'est le Québec, pourquoi ne pas s'en occuper? Pourquoi revenir à un concept qui n'a pas été débattu, qui n'a pas été mis à l'épreuve et qui, à mon avis, nous ramène en arrière? Vous dites que vous regardez vers l'avenir en ajoutant cette notion de régions. La Saskatchewan faisait partie d'une région qui comptait quatre provinces. Tout d'un coup, je me trouve dans une région de trois provinces. Cette mesure me semble dictée uniquement par une question de chiffres, et pas de beaucoup d'autres aspects.

Je sais quels sont mes droits en vertu de la Constitution en tant que citoyenne du Canada et résidente de la Saskatchewan. Vous ajoutez le projet de loi C-110. Bien franchement, qu'est-ce que cela signifie pour une personne de la Saskatchewan?

J'ai beaucoup de difficulté à comprendre pourquoi, pour donner plus de poids à certains, il faut en retrancher à d'autres. Vous dites qu'une personne en Saskatchewan fait peut-être désormais partie non pas de toute une province, mais d'une partie d'une région. J'ignore absolument ce que cela signifie. On provoque ainsi de l'incertitude et de l'inquiétude chez ceux d'entre nous qui vivent dans ces régions.

Il n'y a eu aucune participation publique sur la question des régions aujourd'hui. Par conséquent, j'ai l'impression que nous sommes en train d'échafauder un autre scénario où les politiciens prennent les décisions, et elles semblent acceptables parce qu'elles n'ont pas eu de conséquences défavorables.

J'estime que la plupart des Canadiens ignorent quelles en seront les conséquences, et je ne suis pas sûre que vous ayez pris le temps de le leur expliquer. Vous avez dit qu'il s'agit uniquement bridge, but, as you and I know from negotiations, once something is given, it is hard to take it away.

Mr. Rock: It is a bridge in the sense that the process of discussing constitutional amendment continues and is eternal. As a matter of fact, the Constitution itself requires that, by next April, a conference shall be held on the very amending formula that is under discussion. That conference may or may not result in agreement; it may just be a way station in the continuing process of discussion. I do not think we should build up expectations that April of 1997 will provide some magic formula that will solve all our constitutional problems.

Let me address the senator's concern about uncertainty. First, we have been at pains to emphasize that the Constitution and its protections remain unchanged by this bill. The Charter of Rights is not imperiled. Distribution of legislative authority is not touched. Even the amending formula itself remains the same. There is still unanimity for the matters required. The prospect of bilateral change through agreement still exists. There is an opting-out section if provinces do not agree with a measure which would derogate from their powers, and there is compensation in certain circumstances if that occurs.

All this does is elaborate on the circumstances under which one government, the Canadian government, will take part in the general amending process.

As to uncertainty, it is my hope that, at the end of this very public process of house and committee hearings and public discussion, a general understanding will exist about what this bill does and does not do, as I said at the outset. I hope we can deal with any uncertainty there just by having public discussion.

In terms of the regions, the allocation of participation in constitutional amendment to the recognition of regions is not a new subject. It has been around for a couple of generations. It has been expressed in various forms. As to the people of Saskatchewan or Newfoundland or British Columbia, I would hope, again, that this public discussion makes clear what it means for them.

In Saskatchewan, for example, I would be inclined to point out that the approach of Bill C-110 enhances the position of Saskatchewan. In the past, with the pure 7-50 formula, the views of the provinces and the prairies could be disregarded even though they were three against it, if the seven who were for it prevailed and had 50 per cent of the population.

The approach found in Bill C-110 enhances the position of Saskatchewan by permitting it to combine, for example, with Alberta, to block change, or to combine with Alberta to express consent, or to combine with Manitoba to impede change and prevent it because two of the prairie provinces would be opposed.

d'un pont, mais comme notre expérience des négociations nous l'a appris, une fois qu'on donne quelque chose, on peut difficilement le reprendre.

M. Rock: C'est un pont en ce sens que la discussion des modifications constitutionnelles est un processus perpétuel. En fait, la Constitution même prévoit que d'ici avril prochain, une conférence devra avoir lieu sur le mode de révision dont nous discutons ici même. Cette conférence peut déboucher ou non sur un accord ou peut n'être qu'une étape de ce processus permanent de discussion. Nous ne devrions pas nous attendre à trouver, d'ici avril 1997, une formule magique qui nous permettra de régler tous nos problèmes constitutionnels.

Permettez-moi de répondre à la question soulevée par le sénateur relativement à l'incertitude. Premièrement, nous nous sommes donné beaucoup de mal pour insister sur le fait que ce projet de loi ne change en rien la Constitution et ses garanties. La Charte des droits n'est pas menacée. La répartition des compétences législatives demeure inchangée. Même la formule de modification reste la même. La règle de l'unanimité continue de s'appliquer pour les questions visées. La possibilité d'ententes bilatérales existe toujours. Il est toujours possible pour les provinces d'exprimer leur désaccord lorsqu'elles n'appuient pas une mesure qui diminuerait leurs pouvoirs, et une compensation est prévue dans certaines circonstances, le cas échéant.

Ce projet de loi ne fait que préciser les circonstances dans lesquelles un gouvernement, le gouvernement canadien, participera à la procédure normale de modification

Quant à l'incertitude, j'espère que, à la fin de ce processus très public comportant des audiences des comités et des débats publics, on s'entendra globalement sur ce qu'accomplit et n'accomplit pas ce projet de loi, comme je l'ai dit au début de la séance. J'espère que nous parviendrons à dissiper cette incertitude par un simple débat public.

En ce qui a trait à l'introduction du concept de veto régionaux en matière de modification de la Constitution, l'idée n'est pas nouvelle. L'idée fait son chemin depuis deux ou trois générations. Elle a été exprimée sous diverses formes. Quant aux résidents de la Saskatchewan, de Terre-Neuve ou de la Colombie-Britannique, j'espère une fois de plus que ce débat public leur fera comprendre le sens que ce projet de loi revêt pour elles.

En Saskatchewan, par exemple, j'aurais tendance à dire que la formule contenue dans le projet de loi C-110 améliore sa position. Par le passé, avec la pure formule 7-50, il pouvait arriver que l'on ne tienne pas compte des points de vue des provinces des Prairies même si les trois s'y opposaient, si les sept qui étaient en faveur de la modification l'emportaient et représentaient 50 p. 100 de la population.

La solution proposée dans le projet de loi C-110 améliore la position de la Saskatchewan en lui permettant, par exemple, de s'associer à l'Alberta pour exprimer son assentiment ou avec le Manitoba pour faire obstacle à un changement et le contrer parce que deux des provinces des Prairies s'y opposeraient.

In fact, the operation of Bill C-110 brings to a higher level the prominence and importance of Saskatchewan's participation in constitutional change to which Bill C-110 refers. As to uncertainty, I do not think there is a great deal of uncertainty in the land as to the importance of regional consensus when we discuss constitutional change.

Senator Andreychuk: Mr. Minister, I respectfully disagree with you that it enhances Saskatchewan's position. It does if you look at regions as being geographic in interest and being the only like-minded groupings one can find. I have gained assurance in the past from the fact that a province like Saskatchewan could combine with Quebec or with the Atlantic area or with B.C. This bill necessarily says that only those who live next to us have anything in common with us and we are a region.

Mr. Rock: The 7-50 formula still exists, so you can still combine.

Senator Andreychuk: May I suggest that, although this concept of regions has been around a long time, it has not necessarily been accepted by the populace. It has not seen the light of day. We are still talking about a Victoria amendment which never came to be part of the Constitution.

Mr. Rock: There was agreement on it. However, the point is that nothing in Bill C-110 prevents Saskatchewan from combining with Quebec and Newfoundland to encourage a defeat of the 7-50 formula for constitutional change. That remains exactly as it has always been. This simply adds another dimension, a regional dimension. It does not make it the exclusive consideration; it makes it a consideration. That is all.

Senator Andreychuk: It gives me some concern that you could not answer Senator Murray's questions on factual situations. Most of us work on the basis that, while the law is there and it sounds good, it is in the application to and the administration of factual situations that the law proves its benefit and usefulness.

You are asking me to buy into a regional concept for what reason?

Mr. Rock: For the reason of ensuring strong regional consensus before a non-veto type of constitutional change occurs. As to Senator Murray's questions and your comment about certainty, surely it would be foolhardy for a Minister of Justice to give answers off the top of his head to hypothetical questions dealing with technical, prospective changes in the Constitution. I am happy to answer those questions but only once the answers have been considered. That is only responsible.

It is important for this committee's work, in my opinion, that the principle of Bill C-110 be understood and debated. The principle of the bill is not to derogate from Saskatchewan's 7-50 rights in amendments. That remains unchanged. It is to recognize that, before any change takes place, there should be strong regional consensus in its favour. That is all.

En fait, le projet de loi C-110 accroît l'importance de la participation de la Saskatchewan à une modification constitutionnelle. En ce qui a trait à l'incertitude, je ne crois pas que l'on s'inquiète beaucoup au pays de l'importance du consensus régional lorsque l'on discute d'une modification constitutionnelle.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le ministre, avec tout le respect que je vous dois, je ne crois pas que ce projet de loi améliore la position de la Saskatchewan. Il y parvient si vous considérez les régions comme étant une entité géographique et les seuls groupes animés du même sentiment que vous puissiez trouver. J'ai acquis la conviction par le passé qu'une province comme la Saskatchewan pouvait s'associer au Québec ou avec la région de l'Atlantique ou avec la Colombie-Britannique. Ce projet de loi dit nécessairement que seules les provinces limitrophes ont quelque chose en commun avec nous et que nous sommes une région.

M. Rock: La formule 7-50 existe toujours de sorte que vous pouvez continuer de vous associer.

Le sénateur Andreychuk: Puis-je dire, en dépit du fait que cette idée de régions fait son chemin depuis longtemps, que la population ne l'a pas nécessairement accepté. Elle n'a pas vu le jour. Nous parlons encore du mode de révision de Victoria qui ne s'est jamais concrétisé dans la Constitution.

M. Rock: On s'est entendu à cet égard. Cependant, le fait est que rien dans ce projet de loi n'empêche la Saskatchewan de s'associer au Québec et à Terre-Neuve pour battre en brèche le recours à la formule 7-50 pour modifier la Constitution. Cela ne change pas. Le projet de loi ajoute simplement une dimension, une dimension régionale. Il n'en fait pas la solution exclusive; il en fait une solution, voilà tout.

Le sénateur Andreychuk: Cela m'inquiète un peu que vous ne puissiez répondre aux questions du sénateur Murray qui portaient sur des situations réelles. La plupart d'entre nous travaillons en nous fondant sur le principe voulant que, alors que la loi est en place et qu'elle semble faire l'affaire, c'est dans l'application et l'administration de situations réelles qu'elle révèle ses avantages et son utilité.

Pour quelle raison me demandez-vous de croire à un concept de veto régionaux?

M. Rock: Afin de garantir un solide consensus régional avant qu'intervienne une autre formule de modification de la Constitution. En ce qui a trait aux questions du sénateur Murray et votre observation sur l'incertitude, il serait à coup sûr téméraire pour un ministre de la Justice de répondre à brûle-pourpoint à des questions hypothétiques portant sur de futurs changements techniques à la Constitution. Je réponds très volontiers, mais je dois avant tout y réfléchir. Je ne fais qu'agir de façon responsable.

J'estime qu'il est important pour les travaux de ce comité que soit compris et débattu le principe du projet de loi C-110. Il ne vise pas à empêcher la Saskatchewan de recourir à la formule 7-50 pour proposer des modifications. Rien ne change à cet égard. Il s'agit de reconnaître, avant qu'un changement soit apporté, que celui devrait recevoir un fort appui des régions, voilà tout.

Senator Andreychuk: When, in fact, will Bill C-110 be utilized?

Mr. Rock: That brings me back to my opening statement. Regarding changes that do not require unanimity, that are more than section 43 bilateral arrangements, that are governed by the general amending formula and where there is no right to opt out, and as to whether this particular change or that one falls within that category, I am happy to look at those questions and give them due attention. However, the mere fact that we cannot produce instant answers to technical hypothetical questions does not discredit the principle. The principle remains important and highly relevant.

Senator Andreychuk: I have a follow-up question on participation.

Section 35 of the Constitution talks about aboriginal rights and the need to consult. You say you are dealing with the aboriginal agenda with regard to their rights elsewhere, but the question of consultation means bringing the aboriginal people to the table on the basis of trust basis.

What consultations were undertaken with the aboriginals before Bill C-110 was put in place to assure them that their rights would not be abrogated or changed in any way by this legislation?

Mr. Rock: Senator, it is important not just to refer to the constitutional obligation to consult with aboriginal peoples but to refer to the whole of the sentence, because the Constitution requires that there be no change to section 35, to section 25, to Part II of the Constitution Act, 1982 without consultation with aboriginal peoples. That is the constitutional requirement. This bill does not touch any of those constitutional safeguards for aboriginal peoples and therefore that constitutional requirement was not engaged.

We are conducting continuously, through the Minister of Indian Affairs and Northern Development, consultations with aboriginal people about the implementation of the inherent right to self-government. This government treats that inherent right as a fact and we are acting on it. Consultations are continuous; they exist for the very purpose of bringing to life what we say are the constitutionally entrenched rights in favour of aboriginal peoples.

Did Senator Meighen have a question?

Senator Meighen: I want to follow on principally from concerns raised by Senator Beaudoin and others, and maybe concerns that you, yourself, have raised. I do not mean to be in any way disrespectful, but it seems to me that the best one can say about this piece of legislation is that it is better than nothing. In the circumstances, something had to be done.

At worst, though, as Senator Rivest suggested, it could muddy the constitutional waters and render constitutional change even more difficult and cumbersome. It might even be unconstitutional, although I am not suggesting we get back into that debate. Le sénateur Andreychuk: Quand, en fait, recourra-t-on au projet de loi C-110?

M. Rock: Cela me ramène à ma déclaration liminaire. En ce qui concerne les modifications qui n'exigent pas le consentement unanime, qui sont plus que des ententes bilatérales au sens de l'article 43, qui sont régies par la procédure normale de modification et qui ne sont pas assorties d'un droit de retrait, et quant à savoir si ce changement particulier ou cet autre changement tombe dans cette catégorie, ça ne me dérange pas d'examiner sérieusement ces questions. Cependant, le simple fait que nous ne pouvons répondre sur-le-champ à des questions hypothétiques et techniques ne met pas en doute le principe, qui n'en demeure pas moins important et très pertinent.

Le sénateur Andreychuk: J'ai une autre question sur la participation.

L'article 35 de la Constitution porte sur les droits des peuples autochtones et sur la nécessité de les consulter. Vous dites que vous vous occupez des droits des autochtones ailleurs, mais lorsque l'on parle de consultation cela veut dire les convoquer à la table de négociation en leur faisant confiance.

À quelles consultations avez-vous procédé avec les peuples autochtones avant de déposer le projet de loi C-110 pour les assurer que leurs droits ne seraient ni abrogés ni modifiés par cette mesure législative?

M. Rock: Sénateur, il est important de se rapporter seulement à l'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones, mais aussi à toute la phrase. En effet, la Constitution exige de consulter les peuples autochtones avant toute modification de l'article 35, de l'article 25 et de la Partie II de l'Acte constitutionnel de 1982. Telle est l'exigence prévue dans la Constitution. Comme ce projet de loi ne touche à aucune de ces garanties prévues dans la Constitution pour les peuples autochtones, nous n'avons pas engagé ce processus de consultation.

Nous procédons sans cesse, par l'entremise du ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, à des consultations avec les peuples autochtones sur l'exécution du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Notre gouvernement considère ce droit comme un fait accompli et nous prenons les mesures qui s'imposent. Le processus de consultation est en marche et vise à concrétiser ce que nous estimons être les droits constitutionnalisés des peuples autochtones.

Le sénateur Meighen a-t-il une question?

Le sénateur Meighen: Je veux surtout poursuivre les questions soulevées par le sénateur Beaudoin et d'autres sénateurs, et peut-être sur des points que vous avez vous-même soulevés. Je ne veux aucunement vous manquer de respect, mais il me semble que ce que l'on peut dire de cette mesure législative est un pis-aller. Dans les circonstances, il faut faire quelque chose.

Au pis aller, comme l'a laissé entendre le sénateur Rivest, elle pourrait troubler les eaux constitutionnelles et compliquer toute modification à la Constitution. You said the 1997 conference may be just another way station along the path. It seems to me that 1997 is a seminal point in the process. In my view, if we as Canadians do not come to grips with the fundamental issues and produce real change, the future of the 1997 constitutional conference and the future for the country will be bleak.

Others do not share my view, but I think that 1997 is "put up or shut up" time. If there is some validity to that notion, in an effort to emphasize that fact, would there be any validity to putting the participants' feet to the fire in 1997. In an effort to unmuddy the waters, perhaps this bill should have a sunset clause whereby it becomes defunct when the constitutional conference gets under way.

Mr. Rock: I said earlier that I am not sure it is wise to put all of our expectations on one conference. We have seen in the past 10 or 15 years in this country how even agreements among premiers can fail to result in constitutional change. I also wonder whether it is wise to proceed on the assumption that the only thing that will save Canada is major constitutional change. Changes other than constitutional ones can occur that can improve circumstances as well.

The senator suggested that this bill is better than nothing. That is really damning with faint praise. The reality is that the elaborate and magnificent Meech Lake Accord resulted in nothing. The reality is that the sweeping changes of the Charlottetown agreement amounted to nothing. All of that labour, all of that anguish, all of that controversy, and nothing was produced.

Another reality is that by this legislation, the Prime Minister and the government have provided a means by which we can fulfil an important commitment some regard as extremely significant—namely, a veto for Quebec and other regions in a practical, serviceable way within the short term. It is not intended to be permanent. A more durable solution may well be worked out eventually through the Constitution.

If this bill is enacted and becomes law, credit should be given for the fact that uniquely, among governments since 1982, this one has produced something which has a practical significance by acting upon one of the concerns expressed by Quebec. I think it is far better than just "better than nothing". Indeed, it is significant. As to muddying the waters, that is a matter of debate.

In response to the thrust of the senator's question, I would not be inclined to oversell 1997 and constitutional change in 1997. What would happen if discussions occur, proceed constructively, and the process does not conclude in agreement until 1998 or 1999? Does that mean it is a failure? Of course not.

Senator Meighen: "Constructively" is the operative word.

Mr. Rock: We have a provincial government in Quebec which says it has no interest in constitutional change. We have to keep that in mind. We must deal with what we can and do the best we can.

Vous avez dit que la conférence de 1997 ne sera peut-être qu'une autre étape le long du sentier. Il me semble que 1997 est une étape cruciale du processus. À mon avis, si, en tant que Canadiens, nous ne nous attaquons pas aux questions fondamentales et n'apportons pas un changement réel, les choses se présenteront plutôt mal pour l'avenir, et de la conférence constitutionnelle de 1997 et du Canada.

D'autres ne partagent pas mon avis, mais j'estime que 1997 est l'année décisive. Si cette notion a quelque légitimité, dans un effort pour insister sur ce fait, y aurait-il quelque légitimité à mettre les participants dans le feu de l'action en 1997? Dans un effort pour purifier les eaux, ce projet de loi devrait peut-être contenir une disposition de temporisation qui en prévoirait l'abrogation lorsque la conférence se mettra en marche.

M. Rock: J'ai dit plus tôt que je ne suis pas convaincu qu'il soit sage de fonder tous nos espoirs dans une conférence. Nous avons vu au cours des 10 ou 15 dernières années dans ce pays comment même des ententes conclues entre les premiers ministres pouvaient ne pas donner lieu à des modifications constitutionnelles. Je me demande aussi s'il est sage d'agir en assumant que la seule planche de salut pour le Canada c'est d'apporter d'importantes modifications à la Constitution. Des changements autres constitutionnels peuvent très bien améliorer aussi la situation.

Le sénateur a laissé entendre que ce projet de loi est un pis-aller. Ce sont de tièdes éloges. La réalité, c'est que le complexe et magnifique Accord du lac Meech n'a rien donné. La réalité, c'est que les changements radicaux de l'Accord de Charlottetown n'ont mené à rien. Tout ce travail, toute cette angoisse, toute cette controverse, pour rien.

Il y a aussi le fait que, par l'entremise de cette mesure législative, le premier ministre et le gouvernement nous fournissent le moyen de respecter un important engagement que certains jugent très important — à savoir un veto pour le Québec et d'autres régions au moyen d'une formule pratique et utile à court terme. On pourra en arriver à une solution plus durable tôt ou tard par la voie constitutionnelle.

Si ce projet de loi est promulgué et a force de loi, on devrait noter le fait que c'est le seul, parmi les gouvernements qui ont existé depuis 1982, qui a produit quelque chose qui revêt une signification pratique en réagissant à l'une des préoccupations formulées par le Québec. Je crois que c'est beaucoup mieux qu'un «simple pis-aller». En fait c'est une mesure importante. Quant au fait que l'on trouble les eaux, c'est un sujet de discussion.

Pour en venir au fond de la question du sénateur, je n'aurais pas tendance à trop faire valoir 1997 et la réforme constitutionnelle de 1997. Que se passerait-il si les discussions ont cours, procèdent de façon constructive et que l'on ne parvienne pas à s'entendre avant 1998 et 1999? S'agira-t-il d'un échec? Bien sûr que non.

Le sénateur Meighen: «De façon constructive» est le mot qui compte.

M. Rock: Nous avons au Québec un gouvernement qui ne voit pas l'intérêt de modifier la Constitution. Nous ne devons pas l'oublier. Nous devons faire de notre mieux.

Senator Meighen: It may well be that the views of the government of Quebec do not correspond with those of the majority of Quebecers, but that is another debate.

In terms of the Meech Lake Accord, which you dismiss as being a lot of work and effort amounting to nothing, could it be that the process was at fault more than the substance? If that is so, might we not have something to learn in this particular instance from the failure of the process of the Meech Lake Accord?

Mr. Rock: That was the theory going into the Charlottetown discussions. Instead of the Meech Lake Accord behind closed doors, there was a methodical, prolonged, public process of getting people into public meetings, generating grass roots consensus and having discussions. What would arise would be a structure supported from the bottom up. We know what happened to that.

I will leave the judgment of history with respect to the Meech Lake Accord to others. All I can say is that some may regard Bill C-110 as modest, but if it becomes law, it will have achieved something tangible and important — a veto for Quebec over constitutional change. That is "not nothing"; that is something. It is a fulfilment of a commitment. We will be very proud of that.

Senator Meighen: Too bad it is not in the Constitution.

Mr. Rock: Maybe some day.

The Chairman: Mr. Minister, you have been more than generous in staying with us for well over two hours. On behalf of my colleagues and members of this committee, I thank you for your testimony. I see Deputy Minister Dawson here and other officials who perhaps can carry on our discussion.

Mr. Rock: Mr. Chairman, perhaps I could address one matter before I leave: At the outset, Senator Murray expressed the hope that I would be able to come back on January 30. I will be in Vancouver on January 29 and 30, next Monday and Tuesday. I am returning to Ottawa on Wednesday. I will not be able to appear at the end of the hearings. That is disappointing to me because I want senators to know what a pleasure it has been for me to attend this committee hearing. You can assess that from the number of times I have been before your committees.

I have testified for over two hours this morning. I testified before the House committee at length. Officials from the department will follow me. You may find it useful to hear from departmental officials at the end of your hearing.

Senator Murray: It is always up to the minister concerned, but I think we make it a practice to offer the government the first words and the last words when there is a government bill before us. If you cannot attend, I guess we understand. You may wish to have officials or a colleague attend at the end of our hearings.

Le sénateur Meighen: C'est peut-être que le gouvernement du Québec ne partage pas le point de vue de la majorité des Québécois, mais il s'agit d'un autre débat.

22-1-1996

En ce qui concerne l'Accord du lac Meech, que vous rejetez comme une tentative vaine ayant nécessité beaucoup d'effort et d'énergie, se pourrait-il qu'on puisse en imputer la faute au processus plutôt qu'à la substance?

M. Rock: C'est la théorie qui a appuyé les discussions de Charlottetown. À la différence de l'Accord du lac Meech qui a été négocié à huis clos, on s'est lancé dans un processus méthodique et long d'assemblées publiques donnant lieu à un consensus au niveau inférieur et à des débats. On comptait ainsi mettre en place une structure s'appuyant sur la base en montant. Nous connaissons les résultats,

Je laisserai l'histoire juger de l'Accord du lac Meech et des autres accords. Tout ce que je peux dire, c'est qu'il se peut que certains jugent modeste le projet de loi C-110, mais que s'il a finalement force de loi, il aura atteint un objectif tangible et important — un veto pour le Québec à l'égard d'une modification à la Constitution. C'est tout un accomplissement. Le projet de loi permet de respecter un engagement. Nous en serons très fiers.

Le sénateur Meighen: Dommage qu'il ne soit pas inscrit dans la Constitution.

M. Rock: Il le sera peut-être un jour.

Le président: Monsieur le ministre, vous êtes resté pendant plus de deux heures et nous vous en sommes reconnaissants. Au nom de mes collègues et des membres du comité, je tiens à vous remercier pour votre témoignage. Je vois que la sous-ministre, Mme Dawson, et les autres fonctionnaires sont arrivés. Nous pourrons poursuivre la discussion avec eux.

M. Rock: Monsieur le président, j'aimerais faire un dernier commentaire avant de partir. Le sénateur Murray a dit, au début, qu'il espérait me revoir le 30 janvier. Je serai à Vancouver les 29 et 30 janvier, soit lundi et mardi prochains. Je serai de retour mercredi. Je ne pourrai donc pas comparaître à nouveau à la fin de vos audiences. C'est dommage, parce que je tiens à ce que les sénateurs sachent que ce fut un véritable plaisir pour moi d'assister à cette réunion. J'ai d'ailleurs comparu à maintes reprises devant votre comité.

J'ai témoigné pendant plus de deux heures ce matin. J'ai aussi longuement témoigné devant le comité de la Chambre. Les fonctionnaires de mon ministère comparaîtront après moi. Il pourrait être utile de les convoquer à la fin des audiences.

Le sénateur Murray: La décision revient au ministre concerné, mais nous avons l'habitude d'inviter le gouvernement à prendre la parole au début et à la fin des audiences lorsque nous examinons un projet de loi d'initiative gouvernementale. Si vous ne pouvez pas vous joindre à nous, nous comprenons. Vous pouvez envoyer des fonctionnaires ou un collègue, si vous le voulez.

Mr. Rock: I am grateful for the invitation. Usually I underline my desire to come back, as I have on all previous occasions, but in this instance, I will be at the other end of the country. It will not be possible for me to attend.

The Chairman: Thank you, Minister.

Honourable senators, our next group of witnesses are officials from the Department of Justice. Perhaps the deputy minister could introduce her colleagues.

Ms Mary Dawson, Associate Deputy Minister, Department of Justice: Mr. Chairman, if I could introduce my colleagues, with me is Warren Newman; Louis Davis; Thomas-Louis Fortin. We are all officials from the Department of Justice.

I have no introductory remarks, of course. I am just here at your disposal.

The Chairman: Perhaps I might turn to our colleagues on my right for questions.

Senator Carstairs: What was the reasoning of the department, during the preparation of this particular bill, in the change of formula from Victoria formula to this one. I am thinking specifically about the fact that in Victoria, as I understand it, there was no 50 per cent quotient for the Atlantic region. There was one for the western region because of the predominance of British Columbia. I am wondering why, when the amendment was made, the 50 per cent rule was not eliminated, because it was no longer necessary for B.C., as B.C. became a new region, and in my view it was never a particularly good idea for Atlantic Canada. Perhaps you could give me the rationale for that approach.

Ms Dawson: I am afraid I cannot really give you a total rationale for that reasoning. It was not a Department of Justice official's decision. It was a policy decision taken by the government. However, I know there was a desire to have symmetry between the way the western provinces were handled and the eastern provinces, and that is about as far as I can go.

Senator Carstairs: Senators got into considerable discussion with the minister, in which I did not participate, and they talked as if the idea of regions was some unique concept. As I understand the British North America Act, the first time we talked about regions actually had to do with the Senate. Senate seats were established on the basis of regions, and that is what senators are supposed to represent; not provinces.

So I was surprised at the amount of debate and discussion that went on as if the idea of regions had come out of the Victoria formula in 1970-71, as if this was a birth of some kind 25 years ago. From your background and knowledge, can you tell us a bit about the evolution of the idea of the use of regions between 1867 and the Victoria formula, and was it the use of the regions in the British North America Act of 1867 that actually led to the concept of regions as a means to modify or amend the Constitution as proposed in Victoria?

M. Rock: Je vous remercie de l'invitation. Habituellement, je précise que je tiens à revenir, comme je l'ai toujours fait, sauf que cette fois-ci, je serai à l'autre bout du pays. Je ne pourrai assister à la réunion.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant des fonctionnaires du ministère de la Justice. La sous-ministre pourrait peut-être nous présenter ses collègues.

Mme Mary Dawson, sous-ministre déléguée, ministère de la Justice: Monsieur le président, je suis accompagnée de messieurs Warren Newman, Louis Davis et Thomas-Louis Fortin. Nous venons tous du ministère de la Justice.

Je n'ai pas de déclaration à faire. Je suis ici pour répondre à vos questions.

Le président: Je vais donc donner la parole aux collègues qui se trouvent à ma droite.

Le sénateur Carstairs: Pourquoi le ministère a-t-il décidé, au moment de rédiger ce projet de loi, d'opter pour cette procédure-ci au lieu de celle de Victoria? La formule de Victoria, si je ne m'abuse, n'exigeait pas l'accord de 50 p. 100 de la population des provinces de l'Atlantique. Elle exigeait toutefois un tel accord de la région de l'Ouest en raison de la prédominance de la Colombie-Britannique. Je me demande pourquoi la règle de 50 p. 100 n'a pas été supprimée, puisqu'elle ne s'applique plus à la Colombie-Britannique, celle-ci étant devenue une région. D'ailleurs, je n'ai jamais trouvé que c'était une bonne idée d'imposer cette règle à la région de l'Atlantique. Vous pourriez peut-être m'expliquer les raisons qui sous-tendent cette décision.

Mme Dawson: Je crains de ne pouvoir le faire, parce que cette décision découle non pas du ministère de la Justice, mais du gouvernement. Toutefois, je sais qu'on voulait que les provinces de l'Ouest soient traitées sur le même pied que les provinces de l'Est. C'est tout ce que je peux vous dire.

Le sénateur Carstairs: Les sénateurs ont longuement discuté de cette question avec le ministre, mais je n'ai pas pris part aux discussions. À les entendre parler, on avait l'impression que le concept des régions était nouveau. Or, il en est question dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La première fois que le concept des régions a été abordé, c'est dans le cas du Sénat. La représentation au Sénat est fonction des régions. Les sénateurs sont censés représenter les régions, pas les provinces.

J'étais donc étonnée d'entendre toutes ces discussions, comme si le concept des régions sortait tout droit de la formule de Victoria, élaborée en 1970-1971, comme s'il avait vu le jour il y a vingt-cinq ans. Pouvez-vous nous décrire un peu l'évolution qu'a connue ce concept entre 1867 et l'année où la formule de Victoria a été proposée? Est-ce que l'introduction de ce concept dans la formule de modification de Victoria s'explique par le fait qu'il était déjà invoqué dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867?

Ms Dawson: I think you hit the main issue, which is the Senate, but it is an extremely important and obvious one on the face of the Constitution, the regional breakdown with respect to the representation. I cannot, off the top of my head, think of another example in the Constitution. As you say, it was certainly discussed in the 1970s and 1980s in the context of an amending formula, such as the Victoria formula, but I do not have another constitutional example.

Senator St. Germain: When we talk about regions, the regions in the Senate are a different issue. When we break this down, as we are doing now, and give my province of British Columbia a veto, I think it discriminates against Saskatchewan or Manitoba, to be honest. The original concept of regions, from my understanding from reading Senate history, in which I am no expert, is that there would be 24 senators from Quebec, 24 from Ontario, 24 from the Maritimes and 24 from the west, and six Senate seats were given to Newfoundland in 1949, so I do not think that is a fair comparison.

Do you not agree that the way this legislation is formulated really discriminates against Saskatchewan and Manitoba? That is a tough question to answer because, as the minister pointed out, this is a political decision. If you cannot answer, just say so. I respect your role in such matters.

Ms Dawson: It is a political decision, but I think the thing to notice is that the numbers have changed, particularly over the last 20 or 30 years. The distribution of the population in Canada is changing and I think that is the explanation for the special treatment of British Columbia, but it is a judgment call and that is not in the bureaucratic domain.

Senator Beaudoin: I should like to come back to this question of regions. I am one of those who think that it arose right away in the BNA Act in 1867. There is no doubt in my mind, having read the debates leading to Confederation, that it is Cartier who said that even if Quebec is less populous than Ontario, Quebec and Ontario should have the same representation in the upper house. Then the two Maritime provinces at that time — P.E.I. did not enter Confederation in 1867, even though the representatives met first in Charlottetown — said that if Quebec has 24 senators, Nova Scotia and New Brunswick must have 24, and after that, the numbers were adjusted. In 1915, the Constitution was amended to they say that from now on there will be four divisions in Canada: Quebec; Ontario; the Maritimes, because Newfoundland was not there until 1949; and the west.

Even in 1982, if they had said in the amending formula that seven provinces had to agree, then, of course, it would have meant that all provinces were equal. However, they added "representing 50 per cent of the population." As far as I remember, it is a bit different from the United States formula of amendment which is two-thirds and three-quarters, but they have added that.

Mme Dawson: Vous avez mis le doigt sur la principale question, à savoir le Sénat. La représentation régionale est un élément très important de la Constitution. Pour l'instant, c'est le seul exemple qui me vient à l'esprit. Comme vous l'avez indiqué, on en a discuté dans les années 1970 et 1980, à l'époque où on envisageait d'adopter une formule de modification, comme celle de Victoria, mais je n'ai pas d'autre exemple à vous donner.

Le sénateur St. Germain: Lorsque nous parlons des régions au Sénat, nous faisons allusion à quelque chose de complètement différent. À mon avis, le fait de séparer les régions, comme nous le faisons actuellement, et d'accorder un droit de veto à ma province, soit la Colombie-Britannique, pénalise la Saskatchewan ou le Manitoba. D'après les ouvrages que j'ai lus sur l'histoire du Sénat, et je ne suis pas un spécialiste de la question, le concept des régions signifiait à l'origine que le Québec, l'Ontario, les Maritimes et l'Ouest avaient tous droit à 24 sièges au Sénat. Terre-Neuve a eu droit à six sièges en 1949, de sorte que la comparaison est plutôt boiteuse.

Ne croyez-vous pas que ce projet de loi pénalise la Saskatchewan et le Manitoba? La question est complexe parce que, comme l'a signalé le ministre, il s'agit d'une décision politique. Si vous n'êtes pas en mesure d'y répondre, dites-le, tout simplement. Je suis conscient du rôle que vous jouez à ce chapitre.

Mme Dawson: C'est une décision politique, mais ce qu'il convient de noter, c'est que les chiffres ont changé, surtout au cours des 20 ou 30 dernières années. La répartition de la population au Canada change, et c'est pour cette raison que la Colombie-Britannique bénéficie d'un traitement spécial.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à la question des régions. Je suis d'avis, comme d'autres, que ce concept figurait déjà dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Il n'y a aucun doute dans mon esprit, ayant lu les débats qui ont précédé la création de la Confédération, que c'est Cartier qui a dit que, même si le Québec est moins peuplé que l'Ontario, le Ouébec et l'Ontario devraient tous deux avoir le même nombre de représentants dans la Chambre haute. Ensuite, les deux provinces maritimes — l'Île-du-Prince-Édouard ne faisait pas partie de la Confédération en 1867, même si les représentants se sont réunis la première fois à Charlottetown -, ont dit à l'époque que si le Québec avait droit à 24 sièges au Sénat, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick devraient avoir le même nombre de sièges. Après cela, les chiffres ont été rajustés. En 1915, la Constitution a été modifiée et le Canada a été divisé en quatre entités: le Québec, l'Ontario, les Maritimes, parce que Terre-Neuve n'est entrée dans la Confédération qu'en 1949, et l'Ouest.

S'ils avaient indiqué dans la procédure de modification, en 1982, que le consentement de sept provinces était nécessaire, cela aurait voulu dire que toutes les provinces étaient égales. Toutefois, ils ont ajouté les mots «représentant 50 p. 100 de la population». Cette procédure, si je ne m'abuse, diffère de la formule de modification en vigueur aux États-Unis, où l'on exige le consentement de deux tiers des États représentant 75 p. 100 de la population.

Of course, it favours Ontario and it favours Quebec and B.C., the provinces that are much more populous than P.E.I., for example. As to the responsibility of the Senate, and it is not particular to our country, it should represent regions, in the opinions of the Fathers of Confederation.

The United States, of course, is different because it has two senators per state. In Germany, again, there is the regional concept. So I do not think we can go further than that.

However, as to the amending formula, when the proposition was put on the table in Victoria, they followed the same pattern as for the Senate, but I agree that we may distinguish one from the other.

Senator De Bané: That formula was approved by the 10 provincial premiers in 1971, including the premiers of Saskatchewan and B.C.

Senator Beaudoin: Quite right.

Senator Rivest: Not the premier of Quebec.

Senator De Bané: The premier of Quebec was against it, Senator Rivest?

Senator Rivest: No, he did not agree. He reserved his opinion to discuss the matter with his cabinet.

Senator De Bané: Are you suggesting he had reservations about the amending formula of 1971?

Senator Rivest: Not on the amending formula, but on the whole package.

Senator De Bané: I maintain that the amending formula of 1971 had the concurrence of the 10 provincial premiers, including Saskatchewan and B.C.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Carstairs: I want to deal with a hypothetical question. I am glad Senator Beaudoin raised the date of 1915 because that is what I was looking for. I think there was mention of it earlier, and I had forgotten.

As you know, there has been a long-held desire on the part of western Canadians, and I include British Columbians in that definition, for Senate reform. If this bill were to become the amending formula in 1997 — so we are really thinking hypothetically here — in your view would that justify British Columbia having 24 senators?

Ms Dawson: I do not think so. Again, these are policy questions. One of my colleagues just whispered to me that, although we have no other examples we can think of in the Constitution on a regional approach, conventionally, the Supreme Court is appointed somewhat regionally. In fact, the same is true with respect to cabinet representation whose members are also chosen regionally to some extent.

Bien entendu, cette procédure favorise l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique, des provinces beaucoup plus peuplées que Terre-Neuve, par exemple. Pour ce qui est de la responsabilité du Sénat, et le Canada n'est pas le seul à être confronté à ce problème, il devrait représenter les régions, comme l'ont affirmé les pères de la Confédération.

Bien entendu, la situation est différente aux États-Unis, chaque État étant représenté par deux sénateurs. Le concept des régions existe aussi en Allemagne. Donc, je ne crois pas que nous puissions aller plus loin.

Toutefois, pour ce qui est de la procédure de modification, lorsqu'elle a été mise de l'avant à Victoria, ils ont suivi la même démarche que dans le cas du Sénat. Mais je conviens qu'il y a une différence entre les deux.

Le sénateur De Bané: Cette formule a été approuvée par les dix premiers ministres en 1971, y compris ceux de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

Le sénateur Rivest: Mais pas par le premier ministre du Québec.

Le sénateur De Bané: Le premier ministre du Québec était contre, sénateur Rivest?

Le sénateur Rivest: Non, il n'était pas d'accord. Il a préféré en discuter avec son Cabinet avant de se prononcer.

Le sénateur De Bané: Il avait des réserves au sujet de la formule de modification de 1971?

Le sénateur Rivest: Pas au sujet de la formule de modification, mais au sujet du projet dans son ensemble.

Le sénateur De Bané: Et moi je vous dis que la formule de modification proposée en 1971 a été approuvée par les dix premiers ministres, y compris ceux de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Beaudoin: Il a raison.

Le sénateur Carstairs: Je voudrais vous soumettre un cas hypothétique. Je suis contente que le sénateur Beaudoin ait parlé de l'année 1915, parce que c'est la date que je cherchais. Je pense qu'on en avait parlé plus tôt, mais je m'en souvenais plus.

Comme vous le savez, les provinces de l'Ouest, y compris la Colombie-Britannique, prônent depuis longtemps la réforme du Sénat. Si ce projet de loi devait tenir lieu de procédure de modification en 1997 — et il s'agit vraiment ici d'une hypothèse —, est-ce que cela signifierait qu'il faudrait accorder à la Colombie-Britannique 24 sièges au Sénat?

Mme Dawson: Je ne le crois pas. Encore une fois, ces questions relèvent du domaine politique. Un de mes collègues vient de me dire que, même s'il n'y a pas d'autres exemples qui nous viennent à l'esprit quant à l'utilisation du concept des régions dans la Constitution, les nominations à la Cour suprême se font en quelque sorte selon le même principe. En fait, les membres du Cabinet sont eux aussi choisis selon cette règle, dans une certaine mesure.

Senator Murray: Mr. Chairman, the amending formulas are now going on 14 years old. Ms Dawson, I know you have been there all that time. You were closely associated with the act of 1982, as well as with the several amendments that have been made to the Constitution under these amending formulae and with the processes of the Meech Lake and Charlottetown Accords.

With a view to getting a better idea of what potential amendments would be subject to the Bill C-110 process, I asked the minister some specific questions, some of which he answered. With respect to the others, as we would say in parliamentary terms, he took notice of them. I hope that, perhaps, you will be able to help me on some of those.

To sum up, I hope I am correct in recalling that the minister thought that the provisions of section 93 of the 1867 act, which deal with the denominational school systems of Ontario and Quebec, could be amended by section 43.

I also asked him about section 133 of the 1867 act as it pertains only to Quebec, the legislature, the records, journals and courts emanating from Quebec. Insofar as section 133 relates only to Quebec, could that be amended? If you need a more specific amendment, in your view, could the National Assembly of Quebec and the Parliament of Canada remove, by amendment, the references to Quebec only in section 133?

Ms Dawson: I think probably they could.

Senator Murray: With regard to the Senate, there were a couple of questions with respect to which the minister took notice. One dealt with sections 26 and 27, which deal with the appointment of extra senators. To abolish those sections, if that were a desirable thing to do, would that be a section 41 amendment or something less than that?

Ms Dawson: The Senate ones are probably the most difficult ones to figure out in the Constitution. Correctly, the minister was nervous about stating something categorical with respect to the Senate.

With respect to general amendments relating to the Senate, for example, when you went as far as abolition, that would probably fall under section 41. That is so more because of the context in which the whole amendment would be done than the precise amendments we are talking about. The amendment procedure with respect to aspects of the Senate referred to in the Constitution is set out in section 42. That is why it is so important to be aware of the particular amendments and the package in which they are being proposed before one gives an opinion as to what the actual amending formula would be.

**Senator Murray:** I mentioned specifically sections 26 and 27 which deal with the appointment of extra senators and which the Mulroney government invoked in 1990, if you recall.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, les formules de modification ont été adoptées il y a 14 ans de cela. Je sais, Mme Dawson, que vous avez eu un rôle à jouer dans ce dossier pendant toutes ces années. Vous avez participé de près au processus touchant la Loi de 1982, les nombreuses modifications apportées à la Constitution en vertu de ces formules de modification, les Accords du lac Meech et de Charlottetown.

Afin d'avoir une meilleure idée des modifications qui seraient visées par le projet de loi C-110, j'ai posé au ministre des questions précises. Il a répondu à certaines d'entre elles. Pour ce qui est des autres questions, il en a pris note, comme nous disons dans notre jargon parlementaire. J'espère, toutefois, que vous pourrez répondre à certaines d'entre elles.

En résumé, le ministre a dit, si je ne m'abuse, que l'article 93 de la Loi de 1867, qui traite des écoles séparées de l'Ontario et du Québec, pourrait être modifié en vertu de l'article 43.

Je lui ai également posé une question au sujet de l'article 133 de la Loi de 1867, qui intéresse uniquement le Québec, c'est-à-dire la législature, ses archives, procès-verbaux et journaux et les documents émanant des tribunaux du Québec. Comme l'article 133 vise uniquement le Québec, pourrait-il faire l'objet d'une modification? De façon plus précise, est-ce que l'Assemblée nationale du Québec et le Parlement pourraient décider de supprimer, au moyen d'une modification, tout renvoi au Québec dans l'article 133?

Mme Dawson: Sans doute, oui.

Le sénateur Murray: En ce qui concerne le Sénat, j'ai posé quelques questions que le ministre a prises en note. Une d'entre elles portait sur les articles 26 et 27, qui traitent de la nomination d'un plus grand nombre de sénateurs. Si on voulait supprimer ces articles, s'il était souhaitable de faire une telle chose, s'agirait-il alors d'une modification à l'article 41 ou de quelque chose d'autre?

Mme Dawson: Les questions relatives au Sénat sont probablement les plus difficiles à résoudre dans la Constitution. Il est exact que le ministre a hésité à tenir des propos catégoriques au sujet du Sénat.

En ce qui concerne les modifications générales relatives au Sénat, comme l'abolition, qui est un exemple extrême, cela tomberait probablement sous le coup de l'article 41. C'est davantage en raison du contexte dans lequel se ferait la modification globale, qu'en raison des modifications précises dont nous parlons. La procédure de modification relative aux questions du Sénat, dont il est fait mention dans la Constitution, est exposée à l'article 42. C'est la raison pour laquelle il est si important de connaître les modifications particulières, ainsi que la proposition globale, avant de donner un avis sur la procédure de modification proprement dite.

Le sénateur Murray: J'ai fait mention en particulier des articles 26 et 27, qui traitent de la nomination de sénateurs supplémentaires et que le gouvernement Mulroney a invoqués en 1990, si vous vous en souvenez.

Ms Dawson: I think there is a Governor General overlay with respect to those sections. It would probably fall under section 42. However, that is one question to which one would want to give careful thought because there may be some question about the office of the Governor General. Thus, it is one to which you cannot give a categorical, off-the-top-of-your-head response.

Senator Murray: I am curious about section 29(2) which deals with the retirement age of senators. It was acted upon in 1965, which was prior to the amending formula of course. That action was taken unilaterally by the Parliament of Canada in an address to Westminster. I am not aware that there was consultation with the provinces on the matter, although perhaps there was.

Senator Beaudoin: Is it not a pure federal statute?

Senator Murray: That is what I want to know.

Ms Dawson: Our thought is that it "probably" falls under section 44. Again, all these things are "probablies", Senator Murray.

Senator Murray: I appreciate that, but let us have a word, because I think it is important, about sections 22 and 23 of the 1867 act which stipulate that there must be a senator for each of Quebec's 24 electoral divisions. The senator's property qualification or residence must be in that electoral division. Could those provisions, which relate to Quebec only, be amended without Quebec's consent?

Ms Dawson: Personally, I do not think so. However, that is something with respect to which, I am sure, you will get different opinions from different people.

I think there is a possibility that for some amendments you may have to look at two overlapping amending formulae, the conditions of which will have to be met.

Senator Murray: It would be 7-50 as a general rule but, in order to change sections 22 and 23, you might need Quebec's consent?

Ms Dawson: Yes. Again, that is something about which one would like to think instead of just answering quickly. Certainly, there is a residence aspect in section 42 of the amending formula. There is also a Quebec aspect set out in section 43. Just how you come down on those two factors is quite complex. My answer is that it is one or the other or both.

Senator Murray: If it were both, the situation that we face is that, while seven provinces with 50 per cent of the population and Parliament could bring about an elected Senate, a Senate with different powers and one which is equal, Quebec would always have to have 24 senators.

Ms Dawson: That is right. I would say this is in the realm of very detailed legal opinion.

**Senator Murray:** We will hear from some outside experts in due course, and we will put those questions to them.

Mme Dawson: Je crois que ces articles prévoient l'étape du cabinet du Gouverneur général. Cela tomberait probablement sous le coup de l'article 42. C'est toutefois une question à laquelle il faudrait bien réfléchir, car elle pourrait en entraîner une autre au sujet du mandat du Gouverneur général. On ne peut donc pas y répondre catégoriquement, au pied levé.

Le sénateur Murray: Je m'intéresse au paragraphe 29(2) qui porte sur l'âge de la retraite des sénateurs. On s'y est conformé en 1965, soit avant la procédure de modification, bien sûr. Cette mesure a été prise unilatéralement par le Parlement du Canada dans un discours à Westminster. Je ne pense pas que des consultations aient été tenues avec les provinces à ce sujet, bien que peut-être il y en ait eu.

Le sénateur Beaudoin: Ne s'agit-il pas simplement d'une loi fédérale?

Le sénateur Murray: C'est ce que je veux savoir.

Mme Dawson: A notre avis, cela tombe «probablement» sous le coup de l'article 44. Je tiens encore à souligner que tout cela entre dans le domaine des «probabilités», sénateur.

Le sénateur Murray: Je le comprends bien, mais parlons maintenant des articles 22 et 23 de la Loi de 1867, car je pense qu'ils sont importants. Ils stipulent qu'il faut avoir un sénateur pour chacun des 24 collèges électoraux du Québec. Le sénateur doit posséder sa qualification foncière ou être domicilié dans ce collège électoral. Ces dispositions qui ne s'appliquent qu'au Québec pourraient-elles être modifiées sans le consentement du Ouébec?

Mme Dawson: Personnellement, je ne le crois pas. Toutefois, il s'agit d'une question pour laquelle, je suis sûre, vous obtiendrez des réponses différentes selon les personnes interrogées.

Je crois que dans le cas de certaines modifications, il faudra peut-être envisager deux procédures de modification qui se chevauchent, dont il faudra remplir les conditions.

Le sénateur Murray: Il s'agirait en règle générale du mode de révision 7-50, mais ne faudrait-il pas obtenir le consentement du Québec pour modifier les articles 22 et 23?

Mme Dawson: Oui. Là encore, c'est un point sur lequel il serait préférable de réfléchir au lieu de se prononcer rapidement. On retrouve certainement des conditions de résidence dans l'article 42 de la procédure de modification. L'article 43 fait également allusion au Québec. Comment concilier ces deux éléments, telle est la question. Je dirais qu'il faut privilégier l'un ou l'autre, ou les deux.

Le sénateur Murray: Si c'était les deux, on arriverait à la situation suivante: alors que sept provinces représentant 50 p. 100 de la population et le Parlement pourraient décider d'un Sénat élu, un Sénat ayant des pouvoirs différents mais un Sénat égal, le Québec aurait toujours 24 sénateurs.

Mme Dawson: C'est exact. Je dirais que cela relève de la compétence de juristes très spécialisés.

Le sénateur Murray: Nous allons entendre quelques spécialistes en temps et lieu et nous pourrons leur poser ces questions.

You may decline my next question if you wish. I am not sure whether Mr. Rock declined it because he wanted to think about it or because he just did not want to think about it at all. I refer to the question of Gordon Robertson's view on the secession of a province.

It is clear that secession means a province leaving confederation. Mr. Robertson's view is that, as matters now stand, section 41 on unanimity would have to be used in order to bring that about.

Ms Dawson: With respect to secession, the proof would be in the detail. There is no provision in the Constitution expressly dealing with the secession of a province. There could be a line of thinking which would suggest, therefore, that it falls within the general amending formula, because there is no specific provision.

However, if you think through what would be involved in a secession, it is hard to imagine a successful secession without hitting some of the matters which are listed in section 41, the unanimity provision. You could also argue that the content for secession is so fundamental that you need not rely on the features in section 41.

It would seem evident that a secession would involve at least the 7-50 formula. Personally I am having trouble imagining how you would achieve an effective secession package without getting into a unanimity formula provision. The precise package being proposed would be relevant to determining the ultimate course of action.

Senator Murray: With regard to the constitutionality of Bill C-110, Senator Beaudoin has raised various matters. There is just one question I have, and it is this: The hurdle that is created by Bill C-110 is 7 provinces representing, not 50 per cent of the population but perhaps 90 odd per cent of the population. In terms of the arguments on constitutionality, does it matter that the hurdle that Bill C-110 is creating is a higher hurdle than the amending formula of 7-50?

Ms Dawson: I do not think it matters. It is a different hurdle. There may not be a complete enveloping of the 50 per cent within the 92 per cent, but maybe there would be. I am not sure how that works. In any event, I do not think that has an effect on the constitutionality.

Senator Murray: If, instead of the regional consensus on unanimity that the government has provided for in Bill C-110, they had brought in some version of the Meech Lake formula, would that make the bill less constitutional than it is presently?

Ms Dawson: I do not think so. As Minister Rock said, this is an overlay which does not go into the constitutional realm. It is an overlay which the government is imposing on itself, and I do not think the details of what the overlay is would affect the constitutionality.

Senator Murray: There was some reference when the minister was here to "subletting" the consent in the Maritime provinces. Do you have any correspondence or any documentation on that arrangement between Nova Scotia and New

Vous pouvez refuser de répondre à la question suivante, si vous le souhaitez. Je ne sais plus si M. Rock a refusé d'y répondre parce qu'il voulait y réfléchir, ou parce qu'il ne voulait tout simplement pas s'en préoccuper. Je veux parler de l'avis de Gordon Robertson au sujet de la sécession d'une province.

Il est clair que le terme sécession signifie qu'une province quitte la Confédération. D'après M. Robertson, en l'état actuel des choses, il faudrait avoir recours à l'article 41 sur l'unanimité pour y parvenir.

Mme Dawson: En ce qui concerne la sécession, c'est au détail que l'on pourra juger. Il n'y a pas de disposition dans la Constitution qui traite expressément de la sécession d'une province. On pourrait donc être amené à penser que cela tomberait sous le coup de la procédure générale de modification, puisqu'il n'y a pas de disposition particulière à ce sujet.

Toutefois, si vous pensez à ce que pourrait entraîner une sécession, il est difficile d'imaginer pareille situation sans aborder certains des points énumérés à l'article 41, la disposition sur l'unanimité. On pourrait également prétendre que ce que représente la sécession est tellement fondamental qu'il est inutile de s'appuyer sur les éléments de l'article 41.

Il semblerait évident qu'une sécession mettrait en jeu le mode de révision 7-50, à tout le moins. Personnellement, j'ai du mal à imaginer comment l'on pourrait faire une proposition de sécession sans tomber sous le coup d'une disposition relative à l'unanimité. La proposition d'ensemble entrerait en ligne de compte quant au plan d'action qui serait décidé.

Le sénateur Murray: Au chapitre de la constitutionnalité du projet de loi C-110, le sénateur Beaudoin a soulevé plusieurs points. Je n'ai qu'une question à poser; l'obstacle créé par le projet de loi C-110 est le suivant: 7 provinces représentent non pas 50 p. 100 de la population, mais peut-être environ 90 p. 100. En matière de constitutionnalité, le fait que le projet de loi C-110 crée un obstacle plus important que le mode de révision 7-50 pose-t-il un problème?

Mme Dawson: Je ne le pense pas. C'est un obstacle différent. Il se peut que les 50 p. 100 ne soient pas complètement englobés dans les 92 p. 100, mais il se peut qu'ils le soient aussi. Je ne sais pas vraiment comment cela marche. Dans tous les cas, je ne crois pas que cela ait un effet sur la constitutionnalité.

Le sénateur Murray: Si, à la place du consensus régional en matière d'unanimité prévu dans le projet de loi C-110, le gouvernement avait présenté une version de l'entente du lac Meech, le projet de loi serait-il moins constitutionnel qu'il ne l'est actuellement?

Mme Dawson: Je ne le crois pas. Comme l'a dit le ministre Rock, c'est une étape de plus qui ne relève pas du domaine constitutionnel. C'est une étape supplémentaire que le gouvernement s'impose et je ne pense pas que les détails de cette étape aient d'effet sur la constitutionnalité.

Le sénateur Murray: Lorsque le ministre a comparu devant nous, il a été question de la «sous-location» du consentement dans les provinces maritimes. Avez-vous des lettres ou des documents portant sur pareille entente entre la Nouvelle-Écosse et le Brunswick on the one hand and Prince Edward Island on the other?

Ms Dawson: No. As far as I understand, it was an arrangement between those three provinces.

Senator Murray: If you owned a house, rented it and your tenant sublet it, would you not want to have all the information on what is being done?

Ms Dawson: I think it is the practical effect of what happens. The western provinces may do the same sort of thing without writing it into an agreement.

**Senator Murray:** There is an infinity of mischief that could be done here.

Ms Dawson: The rules are set out in Bill C-110. If they are met, they are met. If they are not met, they are not met. Whether there is an agreement between P.E.I. and the other provinces, it seems to me, does not matter.

Senator Murray: Suppose a province decided they would be governed in their decision on whether to give assent by consultation with some outside body, or suppose Alberta, which is the dominant player in the prairie region, announced that it would make a deal with the Tory government of Manitoba but would not make one with the NDP government of Saskatchewan. Would the Government of Canada not look askance at what was being done?

Ms Dawson: I do not know. Those things happen all the time, as far as I can see, and the way the 7-50 formula works the same thing can happen.

Senator De Bané: First, to Senator Andreychuk and Senator St. Germain, the reason the federal government and the provinces took over 100 years to find an amending formula is because the federal government resisted, for a long time, the idea of an amending formula that would imply the consent of every single province.

All countries have stringent conditions to amend their Constitution. If you say that for every matter you need unanimity, of course it would be impossible to amend the Constitution. That is why the federal government resisted for so long and did not accept that unanimity rule in all cases, and that is why, finally, all the governments settled on the Victoria formula in 1971.

On the question of secession, I respectfully submit to the witnesses that in order for it to work it must be legal. In order to be legal, it needs the unanimity. There is a reason for it needing unanimity.

Let us talk frankly about the separation of Quebec. You will have 2.5 million people making a decision that will have extraordinary consequences for the remaining 30 million people. No one can overestimate the consequences if Quebec separates.

Nouveau-Brunswick, d'une part, et l'Île-du-Prince-Édouard, d'autre part?

Mme Dawson: Non. D'après ce que je comprends, c'était une entente entre ces trois provinces.

Le sénateur Murray: Si vous étiez propriétaire d'une maison, que vous la louiez et que votre locataire la sous-louait, ne voudriez-vous pas savoir ce qui se passe?

Mme Dawson: Je crois que c'est en fait le résultat de la situation. Les provinces de l'Ouest peuvent faire le même genre de chose, sans pour autant signer d'accord à cet égard.

Le sénateur Murray: Cela pourrait donner lieu à énormément d'ennuis.

**Mme Dawson:** Les règles sont énoncées dans le projet de loi C-110. Elles seront respectées ou ne le seront pas. Qu'il y ait un accord entre l'Î.-P-É. et les autres provinces n'a, à mon avis, pas d'importance.

Le sénateur Murray: Supposons qu'une province en arrive à la conclusion que sa décision en matière de consentement dépend d'une consultation extérieure, ou supposons que l'Alberta, qui est l'intervenant principal dans la région des Prairies, annonce qu'elle serait prête à conclure une entente avec le gouvernement conservateur du Manitoba, mais pas avec le gouvernement néo-démocrate de la Saskatchewan, le gouvernement du Canada ne regarderait pas tout ceci d'un oeil désapprobateur?

**Mme Dawson:** Je ne le sais pas. Cela arrive constamment, autant que je puisse le voir et, même avec le mode de révision 7-50, cela peut se produire.

Le sénateur De Bané: J'aimerais d'abord dire au sénateur Andreychuk et au sénateur St. Germain que si le gouvernement fédéral et les provinces ont mis plus de 100 ans à trouver une procédure de modification, c'est parce que le gouvernement fédéral s'est opposé pendant longtemps au concept d'une procédure de modification supposant le consentement de chaque province.

Dans tous les pays du monde, une modification à la Constitution ne peut être apportée que si de rigoureuses conditions sont remplies. Si l'on dit que pour chaque point, il faut l'unanimité, il sera bien sûr impossible de modifier la Constitution. C'est la raison pour laquelle le gouvernement fédéral a résisté si longtemps et n'a pas accepté la règle de l'unanimité dans tous les cas, et c'est la raison pour laquelle, au bout du compte, tous les gouvernements se sont entendus au sujet de la proposition de Victoria en 1971.

Pour ce qui est de la sécession, je suggère respectueusement aux témoins qu'elle doit être légale avant de pouvoir se réaliser. Pour être légale, elle doit recueillir l'unanimité et ce, pour une raison précise.

Parlons franchement de la séparation du Québec. Deux millions et demi de personnes vont prendre une décision dont les répercussions extraordinaires se feront sentir sur le reste de la population, soit 30 millions d'habitants. Personne ne peut Last week, the president of one of the banks expressed some of those consequences.

For that reason, in my opinion, unanimity is essential if a province wants to secede, and it cannot secede unless it is done legally. Otherwise, you would have chaos, with all the resultant legal consequences.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, since the minister cannot return, is it appropriate to ask the officials to return to clarify legal aspects that may arise as a result of the discussions that will be taking place in the hearings we are conducting? Perhaps that is a matter for the steering committee.

The Chairman: There will be meeting of the steering committee and I will raise the matter with them.

Senator St. Germain: Coming back to these regions, perhaps the political aspect to what I am about to ask will prevent a response from your level, but I do not want to preempt your answer either.

You made reference to the Supreme Court of Canada and the Senate being regionalized. However, in this situation of change, having now added British Columbia, would you agree that we are changing the existing conventions between these other bodies? By its addition, a new region changes the whole scenario for the established regions. Do not the populations of Saskatchewan and Manitoba as individual regions have the same rights in the new scenario as British Columbia?

Ms Dawson: That is a policy question, rather than a legal question. I can only repeat that the demographics of Canada are changing. From a policy point of view, it seems legitimate to ask whether the groupings contemplated 20 or 30 years ago are the right ones. However, these are policy questions, not legal questions.

Senator St. Germain: If passed, do you see this bill as impinging on any future negotiations over the concerns of Quebec and the rest of Canada from a constitutional point of view?

Ms Dawson: The question of whether B.C is a region has been on the table for some years. There are many things on the table and many different suggestions for the amending formula. One should not over-estimate the impact of one particular foray into that realm. Certainly it has been given a certain level of credibility; however, I do not think it has closed any doors at all.

Senator St. Germain: I am not speaking solely about B.C. now. I am speaking of the whole constitutional picture.

Ms Dawson: There have been many suggestions on the table. The federal government was a party to both the Meech Lake and Charlottetown Accords; neither of which had this particular formula on the table. It was taken quite a long way in a variety of resolutions. There is a lot on the table at the moment and this should not foreclose any number of different options.

surestimer les conséquences de la séparation du Québec. La semaine dernière, le président de l'une des banques a fait mention de certaines de ces conséquences.

C'est à mon avis pour cette raison que l'unanimité est essentielle lorsqu'une province veut se séparer; elle ne peut se séparer à moins de le faire légalement. Sinon, ce serait un véritable chaos juridique.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le président, comme le ministre ne peut pas revenir, ne conviendrait-il pas de demander aux hauts fonctionnaires de revenir nous expliquer les questions juridiques qui pourraient être soulevées par suite de discussions qui auront lieu dans le cadre de nos audiences? Peut-être est-ce au comité directeur de régler cette question.

Le président: Le comité directeur doit se réunir et je soulèverai ce point à ce moment-là.

Le sénateur St. Germain: Pour en revenir à ces régions, peut-être que la nature politique de ma question vous empêchera d'y répondre en raison de vos fonctions, mais je ne veux pas non plus anticiper votre réponse.

Vous avez fait mention de la Cour suprême du Canada et de la régionalisation du Sénat. Toutefois, en cette période de changement, maintenant que la Colombie-Britannique s'est ajoutée, convenez-vous que nous modifions les conventions existantes entre ces autres organes? Le fait d'ajouter une nouvelle région modifie toute la situation en ce qui concerne les régions établies. La Saskatchewan et le Manitoba, en tant que régions individuelles, n'ont-ils pas les mêmes droits dans cette nouvelle situation que la Colombie-Britannique?

Mme Dawson: C'est une question politique plutôt que juridique. Je ne peux que répéter que la situation démographique du Canada est en train de changer. D'un point de vue politique, il semble légitime de demander si les groupes envisagés il y a 20 ou 30 ans conviennent toujours. Il s'agit toutefois de questions politiques et non juridiques.

Le sénateur St. Germain: Si ce projet de loi est adopté, pensez-vous qu'il pourra avoir des répercussions sur toute négociation future au sujet des préoccupations du Québec et du reste du Canada d'un point de vue constitutionnel?

Mme Dawson: La question de savoir si la C.-B. est une région se pose depuis plusieurs années. Beaucoup de questions se posent et beaucoup de suggestions sont faites à propos de la procédure de modification. Il ne faudrait pas surestimer l'impact d'une incursion particulière dans ce domaine. On y a sûrement accordé une certaine crédibilité; toutefois, je ne pense pas que cela ait fermé de portes.

Le sénateur St. Germain: Je ne parle pas uniquement de la C.-B. Je parle de la question constitutionnelle dans son ensemble.

Mme Dawson: Beaucoup de suggestions ont été faites. Le gouvernement fédéral a pris part aux Accords du lac Meech et de Charlottetown, où il n'a pas été question de cette procédure particulière. Elle découle de diverses résolutions. Beaucoup de propositions sont faites actuellement et cela ne devrait pas nous empêcher d'envisager diverses autres options.

Senator St. Germain: If this bill became a reality in a constitutional amendment, how would it affect the addition of provinces? For example, what would happen if the territories wanted to become a province?

Ms Dawson: It is an overlay. The addition of provinces is under section 42, which is subject to the 7-50 formula, and one to which this overlay would apply because it does not fall under sections 41, 43 or the opt-out provision. It would have an effect at the practical level with respect to how the Government of Canada proceeded with any such amendment. It would apply.

**Senator St. Germain:** In other words, if Bill C-110 became part of the Constitution, in theory we would —

Ms Dawson: I am sorry, I thought you meant if Bill C-110 passed. Do you mean if Bill C-110 became part of the Constitution, instead of the current Constitution?

Senator St. Germain: That is correct. What if it became an actual amendment to the Constitution?

Ms Dawson: It would depend upon its intended application. If you had it apply to the Constitution the way that this bill applies, it would change the formula to this formula, which would require the support of 92 per cent of the population, or whatever.

Senator MacEachen: Mr. Rock talked about the Parliament of Canada as having a virtual veto on constitutional change. I take it that the government will impose upon itself, through this act of Parliament, limitations on the exercise of that veto. In other words, its veto potential will be less after this bill is passed.

Ms Dawson: Except that a veto is a negative thing, and Parliament still would not be forced to act, even if all the conditions set out in Bill C-110 were met. In other words, if the Government of Canada itself did not want to proceed with a particular amendment, there is nothing in this bill that would force it to act, even if it had the requisite consent under Bill C-110.

Senator MacEachen: I understand. Would you list for me those areas in which the government would now be unable to act as a result of this limitation it has imposed upon itself in this field?

Ms Dawson: It would be "restrained" from acting.

Senator MacEachen: You say it would be "restrained from acting" by the law of Parliament, from acting in the following areas?

Ms Dawson: That is right.

Senator MacEachen: Presently it could act in those areas?

Ms Dawson: Yes. Parliament would be restrained from any amendment under section 42 or 38 which had no opt-out overlay on it. In other words, it has not included any rules with respect to sections 41 or 43 because those are excluded from the ambit of

Le sénateur St. Germain: Si le projet de loi à l'étude donnait lieu à une modification constitutionnelle, quel effet cela aurait-il sur l'ajout de provinces? Par exemple, que se passerait-il si les territoires voulaient accéder au statut de province?

Mme Dawson: Ce serait une étape de plus à franchir. L'ajout de provinces relève de l'article 42, qui exige l'application de la formule 7-50. Le projet de loi s'y superposerait parce que les articles 41 et 43 et la disposition relative à la faculté de retrait n'entreraient pas en jeu. En termes pratiques, il influerait sur la façon dont le gouvernement du Canada procéderait à la modification. Il s'appliquerait.

Le sénateur St. Germain: En d'autres mots, si le projet de loi C-110 était constitutionnalisé, en principe, nous...

Mme Dawson: Je suis désolée; je croyais que vous parliez de ce qui se produirait si le projet de loi était adopté. En fait, vous vouliez savoir ce qui arriverait si le projet de loi C-110 venait à faire partie de la Constitution, n'est-ce pas?

Le sénateur St. Germain: Effectivement. Qu'adviendrait-il s'il se transformait en modification constitutionnelle?

Mme Dawson: Tout dépend de l'objectif qu'on veut atteindre. S'il s'appliquait à la Constitution comme le fait le projet de loi à l'étude, la procédure de modification constitutionnelle serait changée. Il faudrait désormais qu'une proposition ait l'appui de 92 p. 100 de la population ou je ne sais quoi encore.

Le sénateur MacEachen: Selon M. Rock, le Parlement du Canada aurait pratiquement le droit de s'opposer à une modification constitutionnelle. Je tiens pour acquis que le gouvernement imposera lui-même, grâce à cette loi du Parlement, des limites à l'exercice de ce droit. En d'autres termes, la possibilité qu'il exerce un droit de veto après que le projet de loi est adopté sera moindre.

Mme Dawson: Sauf qu'un droit de veto n'oblige pas à faire quoi que ce soit et que le Parlement ne serait toujours pas obligé d'agir, même si toutes les conditions précisées dans le projet de loi étaient remplies. En d'autres mots, si le gouvernement du Canada ne voulait pas d'une modification particulière, rien dans le projet de loi ne le force à agir, même si on a obtenu le consentement requis au sens du projet de loi C-110.

Le sénateur MacEachen: Je comprends. Pourriez-vous m'énumérer les domaines dans lesquels le gouvernement serait maintenant incapable d'agir en raison des restrictions qu'il s'est lui-même imposées?

Mme Dawson: Il serait «empêché» d'agir.

Le sénateur MacEachen: Vous dites qu'une loi du Parlement l'«empêcherait d'agir» dans ces domaines?

Mme Dawson: Exactement.

Le sénateur MacEachen: Actuellement, il pourrait agir dans ces domaines?

Mme Dawson: Oui. Le Parlement serait empêché de faire une modification aux termes de l'article 42 ou 38 auquel ne s'applique pas la faculté de retrait. En d'autres mots, il n'a pas inclus de règles concernant l'article 41 ou 43 parce que ceux-ci ne tombent

the bill. Subsection 38(3), which is the opt-out provision, is excluded from the ambit of the bill. That leaves section 38 without the opt-out and section 42 as the domain of activity where the government has set up this restraint.

Senator MacEachen: Can you explain why these choices were made?

Ms Dawson: Yes. The choices were made because each province already has a veto under section 41, because it is unanimity and the affected province already had a veto under section 43. There is a sort of quasi-veto under section 38(3) in the sense that any province can opt out of an amendment that is described in section 38(3). Those provisions are already in the Constitution to give every province a protection from a constitutional amendment that they do not want.

Senator MacEachen: We can look at this as a sort of power possessed by the federal government and which it has now given up, right?

Ms Dawson: Yes.

Senator MacEachen: Does it mean that the Government of Canada, through the Parliament of Canada, has less or more or equal power to the province of Ontario in the field of constitutional amendment? Has it now become equal to the provinces?

Ms Dawson: No. It is a self-imposed limit which, as I was saying, is a negative limit. However, there is nothing that forces the federal government to go forward even if all the conditions of this bill are met. I am not sure if I am getting the proper drift of your question?

Senator MacEachen: The federal government has said in this bill, "We will not exercise certain opportunities which are presently available to us."

Ms Dawson: That is right.

Senator MacEachen: One might use the term "opportunities" or "power", but the federal government will have less opportunities when this bill passes.

Ms Dawson: That is right.

Senator MacEachen: The federal Parliament, if it follows its own rule, will have less latitude.

Ms Dawson: That is right. It is a self-imposed restraint.

Senator MacEachen: Would the opportunities of the federal government then rate as less, greater or equal to those of Ontario? Has the federal government now put itself in a subservient position to a single provincial legislature?

Ms Dawson: It has certainly limited its scope of action below what it has without Bill C-110. Ontario, Quebec and British Columbia are named as having a veto on moving forward.

pas sous le coup du projet de loi. Le paragraphe 38(3), soit la disposition relative à la faculté de retrait, n'est pas, lui non plus, visé par le projet de loi, ce qui laisse le reste de l'article 38, ainsi que l'article 42 en tant que champ d'activité où le gouvernement a limité son pouvoir d'action.

Le sénateur MacEachen: Pouvez-vous m'expliquer pourquoi on a décidé d'agir ainsi?

Mme Dawson: Oui. On a fait ces choix parce que l'article 41 (la règle de l'unanimité) confère déjà à chaque province un droit de veto. De plus, le paragraphe 38(3) prévoit un quasi-droit de veto, en ce sens qu'une province peut se soustraire à l'application d'une modification constitutionnelle visée à ce paragraphe. Ces dispositions sont déjà inscrites dans la Constitution afin de protéger toutes les provinces d'une modification constitutionnelle dont elles ne veulent pas.

Le sénateur MacEachen: En somme, il s'agit d'une sorte de pouvoir qu'avait le gouvernement fédéral et auquel il renonce désormais, n'est-ce pas?

Mme Dawson: Oui.

Le sénateur MacEachen: Cela veut-il dire que le gouvernement du Canada, par l'entremise du Parlement du Canada, a plus ou moins le même pouvoir que l'Ontario en matière de modification constitutionnelle? Est-il sur un pied d'égalité avec les provinces?

Mme Dawson: Non. Il s'est lui-même fixé cette limite qui, comme je l'ai souligné, ne lui impose pas d'obligation. Par contre, rien n'oblige le gouvernement fédéral à procéder à une modification, même si la proposition satisfait à tous les critères énumérés dans le projet de loi C-110. Je ne suis pas certaine d'avoir bien compris le sens de votre question.

Le sénateur MacEachen: Le gouvernement fédéral s'engage, dans le projet de loi, à ne pas exercer certains pouvoirs dont il dispose actuellement.

Mme Dawson: C'est cela.

Le sénateur MacEachen: On peut parler de «possibilités» ou de «pouvoirs», mais, à toutes fins pratiques, cela veut dire que le gouvernement fédéral en aura moins à sa portée lorsque le projet de loi aura été adopté.

Mme Dawson: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Le Parlement fédéral, s'il se conforme à la règle qu'il s'est lui-même imposé, aura moins de latitude.

Mme Dawson: Vous avez bien compris. Il s'agit d'une restriction qu'il s'est lui-même imposé.

Le sénateur MacEachen: Les pouvoirs du gouvernement fédéral seraient-ils inférieurs, égaux ou supérieurs à ceux de l'Ontario? Le gouvernement fédéral se trouve-t-il à se soumettre à la volonté d'une assemblée législative provinciale?

Mme Dawson: Il a certes limité son champ d'action par rapport à ce qu'il était auparavant. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique peuvent s'opposer à une modification et, de la sorte, l'empêcher de se réaliser.

Senator MacEachen: Would it be safe to say that the legislature of Quebec has as much power now over the Constitution as the Parliament of Canada?

Ms Dawson: By dint of a parliamentary act in those areas that the act covers, yes.

Senator MacEachen: I know that is happening, but I want you to give me a judgment as to whether the Parliament of Canada is on the same level or a lower level than the legislature of Quebec or Ontario — a self-imposed level, mind you — or is it at an equal level?

Ms Dawson: I find that a difficult question to answer. It is on a self-imposed, equal level in areas that have been set out. The only one that is a little odd is section 38(3).

Senator MacEachen: The areas that have been set out are areas where the federal government is stepping in.

Ms Dawson: Yes, and potentially going over the provinces to do so.

Senator MacEachen: Yes.

Ms Dawson: They are putting on the restraint.

Senator MacEachen: They are carrying the ball for the provinces.

Ms Dawson: It is the word "equal" that bothers me a little bit.

Senator MacEachen: It is a political word and this is a political business.

Ms Dawson: They have equalized the playing field through their own —

Senator MacEachen: The legislature of Ontario now has as much authority or more by virtue of what we have voluntarily given up as the Parliament of Canada. I am saying "equal", "less", or "more". It is more. Senator Murray — he is certainly an expert — says more. Quebec has more power than the Parliament of Canada; is that right?

Ms Dawson: I cannot say that.

Senator MacEachen: I know why.

Ms Dawson: The Parliament of Canada has imposed its own rules, so it is hard to talk about equals.

Senator MacEachen: I regard that as a question and an answer that has not been conclusively settled.

Senator Murray: If nine provinces plus the Government of Canada wanted to go ahead with an amendment, to which this bill applies, and Ontario objected, then the Government of Canada could not proceed. In a way, then, each region has the upper hand over the Government of Canada.

Ms Dawson: The trick is that there is a difference between the Parliament and the government or the legislative assemblies and the government. Parliament has put a restraint on the government, not on the House of Commons and the Senate.

Le sénateur MacEachen: Serait-il exact de dire que l'Assemblée nationale du Québec détient maintenant autant de pouvoir en ce qui concerne la Constitution que le Parlement du Canada?

Mme Dawson: Grâce à une loi parlementaire, dans les domaines visés par cette loi, oui.

Le sénateur MacEachen: Je suis au courant de ce qui se passe, mais j'aimerais que vous me disiez si, à votre avis, le Parlement du Canada jouit des mêmes pouvoirs que l'assemblée législative du Québec ou de l'Ontario — il s'est après tout imposé ces règles lui-même — ou s'il en a moins.

Mme Dawson: Il est difficile de répondre à cette question. Dans les domaines décrits, il a les mêmes pouvoirs, situation qu'il s'est lui-même imposée. La seule petite exception serait le paragraphe 38(3).

Le sénateur MacEachen: Les domaines décrits sont ceux où intervient le gouvernement fédéral.

Mme Dawson: Oui, et il se peut qu'il le fasse sans le consentement des provinces.

Le sénateur MacEachen: Effectivement.

Mme Dawson: Il s'impose des limites.

Le sénateur MacEachen: Il se trouve à faire le travail des provinces.

Mme Dawson: C'est cette idée d'égalité qui m'embête.

Le sénateur MacEachen: Le terme a un sens politique, et nous discutons de politique.

Mme Dawson: Il a nivelé le terrain de jeu par ses propres...

Le sénateur MacEachen: L'assemblée législative de l'Ontario détient maintenant autant, si ce n'est plus, de pouvoir en raison de ce à quoi le Parlement du Canada renonce volontairement. Que dis-je: «autant», «plus», «moins». Elle en a plus. Le sénateur Murray — qui est certes un expert — dit qu'elle en a plus. Le Québec détient plus de pouvoir que le Parlement du Canada, n'est-ce pas?

Mme Dawson: Je n'irais pas jusque-là.

Le sénateur MacEachen: Je sais pourquoi.

Mme Dawson: Le Parlement du Canada s'est imposé ses propres règles. Il est donc difficile de parler d'égalité.

Le sénateur MacEachen: Je considère que la question n'est pas vidée et que la réponse n'est pas concluante.

Le sénateur Murray: Si neuf provinces, plus le gouvernement du Canada, veulent apporter une modification, situation à laquelle s'applique le projet de loi, mais que l'Ontario s'y oppose, le gouvernement du Canada ne pourrait alors rien faire. En un certain sens, chaque région a le dessus sur le gouvernement du Canada.

Mme Dawson: L'astuce, c'est qu'il existe une différence entre le Parlement ou les assemblées législatives et le gouvernement. Le Parlement a imposé des limites à l'action du gouvernement, non pas à celle de la Chambre des communes et du Sénat. Senator MacEachen: I understand. The government has recommended and Parliament will now possibly accept these self-imposed rules. However, at the end of the day, the situation has been changed so that if Parliament now lives under its own prescriptions, it will be a weaker body. The power will have flowed from the federal Parliament to the provincial legislatures.

Senator Meighen: Until it decides otherwise.

Senator MacEachen: Of course. We have gone through that. I am asking to be corrected if my understanding is incorrect.

Senator Andreychuk: You are correct.

Senator Meighen: Nobody is correcting you.

Senator Carstairs: Senator MacEachen has opened a very interesting avenue. On the one hand, in this bill we have clearly said that the government will limit the use of its veto power. We have less power than we had before, provided they accept the prescribed legislation. On the other hand, we always maintain our veto power. If, for example, all 10 provinces wanted to do something that the federal government did not want to do, the federal government could still use its own veto power to not introduce the legislation in the House of Commons and in the Senate, which would mean the legislation could not take force and effect. It is a bit like the chicken and the egg, is it not? We have said that we will agree to be more equal; but, on the other hand, we maintain our blunt instrument should we need that blunt instrument.

Ms Dawson: That is right. We are using our veto to accommodate other people's desires to stop the movement of a particular proposal. However, I do not think one can ignore the fact that the limitation is imposed on the government, not on Parliament. There is a distinction there, and there is a distinction with respect to this equality issue and our maintaining a "super-veto" even if everyone wanted to go ahead.

Senator MacEachen: On the issue of a "super-veto", the point made by Senator Carstairs is that no matter what happens, we could still step in. However, if we stepped in in certain areas, we would have to amend Bill C-110.

Ms Dawson: That is right.

Senator Murray: That is, as far as the government is concerned. Suppose seven, eight or nine provinces agreed to an amendment. Failing the consent procedure, a minister could not place that resolution before the House of Commons, but suppose we took it through the Senate. A resolution to amend the Constitution that is initiated by the Senate arrives in the House of Commons. It does not need a minister. It arrives there and will be on the Order Paper. Have you thought about that?

Ms Dawson: I am aware of that possibility, but I think the answer to that question is that the philosophy of this piece of legislation is that the government will not support a resolution.

Le sénateur MacEachen: Je comprends. Le gouvernement a recommandé que ces règles lui soient imposées, et le Parlement acceptera peut-être maintenant de le faire. Toutefois, en bout de ligne, la situation a tant changé que, si le Parlement accepte de s'imposer ces règles, il aura perdu une partie de son pouvoir d'action. Il l'aura cédé aux assemblées législatives provinciales.

Le sénateur Meighen: Jusqu'à ce qu'il décide du contraire.

Le sénateur MacEachen: Bien sûr. Nous en avons déjà débattu. Je demande que l'on me corrige si je fais erreur.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez bien compris.

Le sénateur Meighen: Nul ne vous reprend.

Le sénateur Carstairs: Le sénateur MacEachen soulève un point fort intéressant. D'une part, on dit clairement dans le projet de loi que le gouvernement se limite dans l'exercice de son droit de veto. Nous aurons moins de pouvoir qu'auparavant, à condition que le Parlement adopte cette loi. D'autre part, nous conservons toujours notre droit de veto. Si, par exemple, les dix provinces souhaitaient apporter une modification que le gouvernement fédéral ne veut pas effectuer, celui-ci peut encore exercer son droit de veto pour ne pas déposer la loi devant la Chambre des communes et le Sénat, ce qui signifie que la loi n'entrerait pas en vigueur. C'est l'éternelle question de l'oeuf ou de la poule, n'est-ce pas? Nous avons affirmé être d'accord avec le principe de l'égalité; par contre, nous ne jetons pas le bâton, au cas où nous en aurions besoin.

Mme Dawson: C'est exact. Nous nous servons de notre droit de veto en réponse aux souhaits d'autres personnes qui désirent empêcher l'adoption d'une certaine proposition. On ne peut, toutefois, ignorer le fait que les restrictions sont imposées au gouvernement, non pas au Parlement. Il faut établir une distinction ici, et il en existe une en ce qui concerne cette question d'égalité et le maintien de notre superpouvoir de veto, en dépit du consentement de tous les autres.

Le sénateur MacEachen: Pour ce qui est de ce superpouvoir de veto, le sénateur Carstairs a fait valoir que, peu importe ce qui arrive, nous pourrions toujours intervenir. Cependant, si nous agissions ainsi dans certains domaines, il faudrait que nous modifiions le projet de loi C-110.

Mme Dawson: Vous avez raison.

Le sénateur Murray: C'est-à-dire dans la mesure où le gouvernement est visé. Supposons que huit ou neuf provinces s'entendent pour faire une modification. Si elles n'y consentaient pas, un ministre ne pourrait déposer une motion de résolution devant la Chambre des communes, mais supposons que cette motion soit déposée devant le Sénat. Une résolution visant à modifier la Constitution provenant du Sénat est transmise à la Chambre des communes. Elle n'a pas besoin d'être déposée par un ministre. Elle est transmise et inscrite au Feuilleton. Y avez-vous songé?

Mme Dawson: Je suis consciente de cette possibilité. À cette question, il faut répondre que la mesure législative à l'étude part du principe que le gouvernement n'appuiera pas la résolution. Le

The government normally has the power to control whether or not it passes the House of Commons.

Senator MacEachen: Agreed, but all of that is washed out with minority governments. We have had plenty of those in my time in Parliament.

Ms Dawson: It is a strong prohibition against the government initiating a resolution.

Senator Andreychuk: The government is limiting its authority, and it is doing so because it thinks it is in the best interests of a certain cause. If an aggrieved party feels that the government should not be limiting its constitutional mandate, what recourse do they have?

Ms Dawson: If the government does not think it should comply with the bill?

**Senator Andreychuk:** Not the government. If a certain segment of the population felt that the government was not exercising its constitutional authority appropriately because of Bill C-110, what course of action would be open to them?

Ms Dawson: I think it would be like any other piece of legislation that the people of Canada did not support. Sooner or later it will be repealed. That is a question of process. The act would be on the books until a government saw fit to remove it.

Senator Andreychuk: Could you not utilize the provisions of the Constitution to force the government to exercise its full authority, thereby saying that the Constitution overrides Bill C-110?

Ms Dawson: I think the normal course would be to remove the bill and then proceed in that situation.

Senator Beaudoin: I wish to come back to a question raised by Senator MacEachen this morning when he asked the Minister of Justice what would happen if a minister of the Crown ignored Bill C-110 for one reason or another and a constitutional amendment were to be adopted by resolution. Perhaps it is not likely, but in theory it is possible. I believe that in a case like that we just apply section 52(3) of the Constitution Act of 1982 which says:

Amendments to the Constitution of Canada shall be made only in accordance with the authority contained in the Constitution of Canada.

The Minister of Justice says that it is not a constitutional amendment but a statute. Suppose that Bill C-110 is violated by a minister. In that case, perhaps we should come back to section 52 which says that the Constitution of Canada is the supreme law of Canada. It is not Parliament that is supreme; it is the Constitution, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of that inconsistency, of no force or effect.

I am inclined to conclude that in a case such as that, Bill C-110 would be declared inconsistent with the Constitution, and to that extent —

gouvernement a habituellement le pouvoir de décider si la résolution doit être adoptée ou pas à la Chambre.

Le sénateur MacEachen: D'accord, mais cela ne tient plus si le gouvernement est minoritaire. J'en ai vu plusieurs défiler au Parlement.

**Mme Dawson:** C'est un grand obstacle au dépôt d'une motion de résolution par le gouvernement.

Le sénateur Andreychuk: Le gouvernement limite l'exercice de son pouvoir, et il le fait parce qu'il croit agir dans le meilleur intérêt d'une cause particulière. Si une partie lésée estime que le gouvernement ne devrait pas limiter son mandat constitutionnel, de quel recours dispose-t-elle?

**Mme Dawson:** Si le gouvernement estime qu'il ne devrait pas respecter les exigences du projet de loi?

Le sénateur Andreychuk: Non, pas le gouvernement. Si une partie de la population croit que le gouvernement n'exerce pas bien les pouvoirs que lui confère la Constitution à cause du projet de loi C-110, que peut-elle faire?

Mme Dawson: Comme toute autre mesure législative qui n'a pas l'appui de la population, il faudra tôt ou tard l'abroger. C'est le processus qui est en jeu ici. La loi serait maintenue jusqu'à ce qu'un gouvernement décide de l'abroger.

Le sénateur Andreychuk: Ne pourriez-vous pas invoquer la Constitution pour obliger le gouvernement à exercer ses pleins pouvoirs, en arguant que celle-ci l'emporte sur le projet de loi C-110?

Mme Dawson: La procédure habituelle consisterait à d'abord abroger la loi.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à une question posée plus tôt ce matin par le sénateur MacEachen. Il a en effet demandé au ministre de la Justice ce qu'il adviendrait si un ministre de la Couronne, pour une raison quelconque, passait outre au projet de loi C-110 et faisait adopter une résolution autorisant une modification de la Constitution. Une telle situation a peut-être peu de chances de se produire mais, en théorie, elle pourrait survenir. Je pense qu'en pareil cas nous appliquerions tout simplement le paragraphe 52(3) de la Loi constitutionnelle de 1982, selon lequel:

La Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle.

Le ministre de la Justice affirme qu'il ne s'agit pas d'une modification constitutionnelle mais bien d'une loi. Supposons qu'un ministre enfreint le projet de loi C-110. Il nous faudrait peut-être alors invoquer l'article 52 qui précise que la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada. Ce n'est pas le Parlement qui est suprême, c'est la Constitution et celle-ci rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Je suis porté à dire que, dans une situation de ce genre, le projet de loi C-110 serait déclaré incompatible avec la Constitution. Dans ce cas...

Senator MacEachen: Senator, if I may make the interjection, Bill C-110 will be the law of Parliament and it will govern until there is a constitutional amendment accepted to become part of the Constitution. If Bill C-110 is a law of Parliament, a constitutional amendment proposed by a minister would have no more status than any other law until it is enacted, then that section would come into effect. Before that, I think it would be stopped.

Senator Beaudoin: Stopped by whom?

Senator MacEachen: By the Speaker and a wise government.

Senator Beaudoin: I have raised that point often in the Senate and the Speaker of the Senate has said that there is a rule that we do not rule on legality and constitutionality.

Senator MacEachen: It will be a procedural question.

Senator Beaudoin: Suppose the minister disregarded Bill C-110, that he or she proposed a resolution and the amendment is accepted, contrary to Bill C-110.

Senator MacEachen: It is tainted.

Senator Beaudoin: Tainted in what way?

Suppose we pass the amendment and a private citizen goes before the court with a declaration of unconstitutionality and says that we have violated a statute. In my opinion, the court will say that Bill C-110 is only a statute and not a constitutional amendment.

Senator MacEachen: If it reached that stage; if the minister had succeeded to the point where he had a constitutional amendment in the Constitution, of course he has won the day. He has hijacked Parliament.

Senator Beaudoin: To that extent, Bill C-110 is inoperative, because the Constitution will prevail.

Senator MacEachen: That is a big "if".

Senator Beaudoin: Well, we have had big "ifs" at times in our history.

Ms Dawson: I am not sure of the question I am left with, but as a general comment, I think the bill can stand as constitutional. It would not be struck down under section 52 because the bill is consistent, not inconsistent, with the Constitution of Canada. It is a prohibition against ministers of the government, not against the House of Commons and the Senate passing resolutions. It is directed at the government and, as Minister Rock said this morning and as several of you have observed, if a minister did proceed with a proposed resolution, it would be open for someone to take him before the courts and get a declaration that he had not complied with this particular act of Parliament.

Senator MacEachen: There is a gaping hole in the provision because all the government would need to do is get a private

Le sénateur MacEachen: Sénateur, si je peux me permettre de vous interrompre, je crois que le C-110 aura force de loi et prévaudra jusqu'à ce qu'une modification constitutionnelle soit adoptée. Si le projet de loi C-110 devient loi fédérale, une modification constitutionnelle proposée par un ministre n'aurait, comme toute autre loi, aucune valeur tant qu'elle ne serait pas promulguée, et ce n'est qu'à ce moment que l'article modifié entrerait en vigueur. Sinon, on la rejetterait.

Le sénateur Beaudoin: Qui la rejetterait?

Le sénateur MacEachen: Le Président ou un gouvernement bien avisé.

Le sénateur Beaudoin: J'ai souvent soulevé cette question au Sénat et le Président m'a chaque fois répondu que nous n'avons pas à nous prononcer sur la légalité ni sur la constitutionnalité d'une mesure.

Le sénateur MacEachen: Nous pourrons nous prononcer sur la procédure utilisée.

Le sénateur Beaudoin: Supposons qu'un ministre passe outre au projet de loi C-110 en proposant une résolution et que la modification est adoptée, à l'encontre de ce que prévoit le projet de loi.

Le sénateur MacEachen: Le processus aura été dénaturé.

Le sénateur Beaudoin: Dénaturé de quelle façon?

Supposons que nous adoptons la modification et qu'un simple citoyen se présente devant les tribunaux pour en contester la constitutionnalité et nous accuser d'avoir enfreint une loi. À mon avis, les tribunaux jugeront que le projet de loi C-110 n'est qu'une loi et non une modification constitutionnelle.

Le sénateur MacEachen: Si une résolution se rend à cette étape, si un ministre parvient à faire adopter une modification constitutionnelle, il a réussi un tour de force. Il a détourné le Parlement de son devoir.

Le sénateur Beaudoin: À cet égard, le projet de loi est inopérant parce que la Constitution prévaudra.

Le sénateur MacEachen: La situation dont vous parlez est vraiment très hypothétique.

Le sénateur Beaudoin: De telles situations se sont produites à quelques reprises au cours de notre histoire.

Mme Dawson: Je ne sais pas trop à quelle question je dois répondre, mais je peux dire que, à mon avis, le projet de loi passera le test de la constitutionnalité. Il ne serait pas annulé aux termes de l'article 52, parce qu'il est compatible avec la Constitution du Canada. Il interdit aux ministres, et non à la Chambre des communes ou au Sénat, de présenter des résolutions. Il vise le gouvernement et, comme le ministre Rock l'a affirmé plus tôt ce matin et comme plusieurs d'entre vous l'avez remarqué, si un ministre va de l'avant et présente une telle résolution, on pourrait le traîner devant les tribunaux et faire reconnaître qu'il n'a pas agit conformément à cette loi.

Le sénateur MacEachen: La disposition comporte une lacune grave, parce qu'il suffirait au gouvernement de demander à un

member or a senator to introduce the bill. You gave the judgment that it applied to ministers.

Senator St. Germain: It says "no minister", right in the text.

Senator Beaudoin: I accept that. It is a very interesting suggestion. Suppose a senator presented the resolution in the Senate. The senator is not bound by Bill C-110. Or suppose it is presented as a private member's bill in the House of Commons.

Senator Carstairs: Think how rare it is that a private member's bill introduced in the Senate or in the House of Commons is passed.

Senator Beaudoin: At that time, I would say to Senator MacEachen, "At least there is no strict violation of the statute if it is a senator or a private member" — strictly speaking.

I have not been in the cabinet, but it is difficult to imagine that the government would not be involved in a resolution amending the Constitution of Canada, with which the two houses have to deal.

Senator MacEachen: The government could always oppose it if it did not like it. If you posed the resolution in the Senate and it got to the Commons, the government could muster all its forces to defeat your resolution. If it had a minority, it would do its best and maybe lose it. Yet it would have complied, would it not?

Senator Murray: One question which is quite important concerns the various provisions of the Constitution relating to aboriginal peoples. When you were before the House of Commons committee, you expressed the tentative, or preliminary, view, as I understood you, that those provisions probably fell under the exemptions in Bill C-110, but said that you would have to think it through.

We will be hearing from the aboriginal organizations and they may again be proposing an amendment in that light. Have you given further thought to whether the sections of the Constitution Act of 1867 and 1982 are exempt from or affected by Bill C-110?

Ms Dawson: I am not quite sure what the context was, but the question was probably whether, if there were additional aboriginal rights being proposed, would they be caught by this bill. The opinion would have been, I think, that because there is an opt-out provision under 38(3) for anything that derogates from the rights, powers, et cetera, of the provincial legislatures, the bill would not cover those particular circumstances. If it was a diminution or something like that, then it would be covered by the bill, but it depends on the content of the amendment.

simple député ou à un sénateur de présenter un projet de loi. Vous avez dit que cette disposition s'appliquait aux ministres.

Le sénateur St. Germain: Le libellé précise bien qu'un ministre ne peut déposer une telle motion.

Le sénateur Beaudoin: Je le reconnais. Il s'agit d'une suggestion très intéressante. Supposons qu'un sénateur, qui n'est aucunement lié par le projet de loi C-110, présente une telle résolution au Sénat. Ou supposons qu'un député la présente à la Chambre des communes dans le cadre d'un projet de loi d'initiative parlementaire.

Le sénateur Carstairs: Il est plutôt rare qu'un projet de loi d'initiative parlementaire soit adopté à la Chambre ou au Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Je répondrais alors au sénateur MacEachen que, strictement parlant, il n'y a à tout le moins pas d'infraction à la loi si la mesure est présentée par un sénateur ou un simple député.

Je n'ai pas été membre du Cabinet, mais il est difficile d'imaginer que le gouvernement ne participerait pas à la présentation d'une résolution autorisant une modification de la Constitution du Canada, et sur laquelle les deux chambres auraient à se pencher.

Le sénateur MacEachen: Le gouvernement pourrait toujours s'y opposer si la résolution ne lui convenait pas. Si celle-ci était présentée au Sénat et se rendait à la Chambre des communes, le gouvernement pourrait serrer les rangs et défaire la résolution. Si elle ralliait une minorité des députés, elle pourrait tout de même être défaite malgré tous leurs efforts. Elle aurait toutefois été présentée dans les règles, n'est-ce-pas?

Le sénateur Murray: Un sujet, assez important, qu'il faut aborder concerne les diverses dispositions constitutionnelles relatives aux Autochtones. Lorsque vous avez témoigné devant le comité de la Chambre des communes, vous avez dit avoir l'impression, si je ne m'abuse, que ces dispositions faisaient probablement partie des exemptions prévues dans le projet de loi C-110 et qu'il vous faudrait réfléchir davantage à la question.

Nous entendrons sous peu des représentants d'organisations autochtones qui proposeront peut-être encore une modification en ce sens. Avez-vous déterminé si les articles des lois constitutionnelles de 1867 et 1982 étaient ou non assujettis au projet de loi C-110?

Mme Dawson: Je ne me souviens pas tout à fait du contexte, mais on m'avait probablement demandé si, advenant le cas où d'autres droits autochtones seraient proposés, ces droits seraient visés par le projet de loi. J'ai dû répondre que, comme le paragraphe 38(3) prévoit que les provinces peuvent exprimer leur désaccord pour tout ce qui déroge aux droits ou pouvoirs d'une assemblée législative provinciale, le projet de loi ne viserait pas ces circonstances particulières. Par contre, s'il s'agissait d'une diminution quelconque de pouvoirs, le projet de loi s'appliquerait; tout dépend du contenu de la modification.

Senator Murray: You saw the amendment that was proposed, did you not?

Ms Dawson: Yes. There was some confusion because what was in front of me was not what was in front of the members of the committee. Therefore, whatever I said in that context was a little bit suspect, although I think they were all going in the same direction. It was a bit confusing.

Senator Murray: We may have to have another go at this after we have heard from them.

The Chairman: Ms Dawson, would your department keep an eye on what is unfolding in this committee with a view to later answering questions on which we may want some clarification?

Ms Dawson: Yes. I understand that January 30 is the date you are looking at.

The Chairman: Yes.

Honourable senators, we will reconvene at two o'clock.

The committee adjourned until 2 p.m.

Upon resuming at 2:00 p.m.

The Chairman: Our first witness this afternoon is Mr. Peter White. It is our practice, Mr. White, to hear your introductory remarks first, and then we will have some questions for you.

Mr. Peter White, Council for Canadian Unity: It is a pleasure for me to be here, and I thank you for the opportunity.

I should like to begin with some very brief remarks about this morning's discussion concerning the whole idea of the amending procedure in general, especially with a view to the 1997 conference. As in all constitutional matters, we should attempt to reach agreement on basic principles before we try to agree on specifics.

Senator Carstairs: As much as I do not like to interrupt Mr. White, I thought that, according to our rules, television cameras were not permitted in the committee room.

Senator St. Germain: They were in the meeting room this morning.

Senator Carstairs: Yes, but they left before the witness began to speak.

The Chairman: You are correct, Senator Carstairs. The Leader of the Opposition, Senator Lynch-Staunton, approached the Leader of the Government in the Senate, requesting that television cameras be allowed during the hearings. It would have taken the consent of both sides for that to happen. Otherwise, an order of the Senate is required, and there is none. Under those circumstances, the television cameras must leave.

Le sénateur Murray: Vous avez pris connaissance de la modification qui a été proposée, n'est-ce-pas?

Mme Dawson: Oui. Il y a eu une certaine confusion, car le document que j'avais devant moi ne correspondait pas à celui des membres du comité. Ce que j'ai pu dire dans ce contexte doit donc être considéré avec circonspection. Je crois toutefois que toutes les interventions allaient dans le même sens. La situation était quelque peu confuse.

Le sénateur Murray: Nous devrons peut-être revenir à cette question après avoir entendu les représentants autochtones.

Le président: Madame Dawson, votre ministère pourrait-il se tenir au courant de ce qui se déroule devant notre comité afin de pouvoir ultérieurement répondre aux questions qui nécessiteraient de plus amples explications?

Mme Dawson: Oui. Si je ne me trompe, vous envisagez comme date le 30 janvier prochain.

Le président: Oui.

Honorables sénateurs, nous reprendrons nos travaux à 14 heures.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

Reprise des travaux, à 14 heures.

Le président: Notre premier témoin cet après-midi est M. Peter White. Conformément à notre pratique, M. White, nous entendrons d'abord vos remarques préliminaires, puis nous aurons des questions à vous poser.

M. Peter White, Conseil pour l'unité canadienne: Je suis heureux d'être ici aujourd'hui et vous remercie de m'avoir donner cette occasion.

Je vais commencer par faire quelques brèves remarques au sujet de la discussion de ce matin concernant la procédure de modification en général, spécialement dans le contexte de la conférence de 1997. Comme dans toutes les questions constitutionnelles, nous devrions essayer de nous entendre sur les principes de base avant d'essayer de nous entendre sur les détails.

Le sénateur Carstairs: Je n'aime pas devoir vous interrompre, M. White, mais je croyais que notre Règlement interdisait la présence de caméras de télévision dans la salle du comité.

Le sénateur St. Germain: Elles y étaient présentes ce matin.

Le sénateur Carstairs: Oui, mais elles ont quitté la salle avant que le témoin ne prenne la parole.

Le président: Vous avez raison, sénateur Carstairs. Le chef de l'opposition, le sénateur Lynch-Staunton, a demandé au leader du gouvernement au Sénat si on pouvait permettre la présence de caméras de télévision durant les audiences. Cela aurait nécessité le consentement des deux côtés. Autrement, il aurait fallu un ordre du Sénat, mais il n'y en a pas. Dans ces circonstances, les caméras de télévision doivent sortir.

Senator St. Germain: What you are saying, Mr. Chairman, is that the government side refused to allow this important matter to be exposed, via television, throughout the country.

Senator Carstairs: That is not what he said, Senator St. Germain. If you think you will get away with that one, think again.

Senator St. Germain: That is what you have done. If you have not, say so.

Senator Carstairs: Nothing ventured, nothing gained!
Senator Beaudoin: Is that on the record, Mr. Chairman?

**Senator Gauthier:** If that is to be on the record, I want to put something on the record also.

The Chairman: Let me clarify the matter: The rules of the Senate provide that before television cameras may cover committees, there must be an order to that effect. There was no order to that effect made by the Senate when this committee was struck. However, the committee did receive advice from the clerk's department to the effect that if the leadership of both sides agreed to allow television cameras to televise the proceedings of the committee, that decision would be valid; that is, if there was unanimity on both sides, it could then be confirmed afterwards by the Senate.

Senator MacEachen: That would be totally irregular. I think whoever gave that advice from the clerk's department was quite beyond their jurisdiction. This is another way of saying, "The Leader of the Government in the Senate stopped the television cameras." That is not true.

Senator Gauthier: That is what Senator St. Germain said. Can I just add to this interesting conversation? Indeed, there are no provisions at this time that would allow us to have televised proceedings. First, we do not have the installations in this room to do that, unless you want to allow television cameras in here to take camera shots of Senator St. Germain sleeping, for example, whilst we are talking about this very important subject. I do not think we want that.

Order requires that there be a certain amount of discipline, and discipline must first be set in place. We do not have any room that I know of which is equipped with the connections and all the lights required for televising the proceedings of this meeting. If televising our meetings must be a *Hansard*, then let it be a *Hansard*, but not a half-measure of allowing cameras in here to take shots of anything.

It is a reasonable point to make that we do not have an order. That is an oversight, I admit, because I would like to have had the hearings televised. However, we do not have that discretion right now because we cannot do it without an order of the Senate.

Le sénateur St. Germain: Ce que vous dites, monsieur le président, c'est que le gouvernement refuse que cette question importante soit exposée, par le truchement de la télévision, aux Canadiens d'un bout à l'autre du pays.

Le sénateur Carstairs: Ce n'est que ce qu'il a dit, sénateur St. Germain. Si vous pensez que je vais vous laisser passer cela, vous vous trompez.

Le sénateur St. Germain : C'est ce que vous avez fait. Si ce n'est pas le cas, dites-le.

Le sénateur Carstairs: Qui ne risque rien n'a rien.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que cela sera consigné au compte rendu, monsieur le président?

Le sénateur Gauthier: S'il en est ainsi, je veux, moi aussi, avoir mon mot à dire.

Le président: Voici ce qu'il en est. Selon le Règlement du Sénat, la couverture des délibérations des comités par les caméras de télévision nécessite l'adoption d'un ordre à cet effet. Le Sénat n'a adopté aucun ordre à cet effet lorsque ce comité a été formé. Toutefois, le bureau du greffier a avisé le comité que, si les leaders des deux côtés acceptaient que les délibérations du comité soient télédiffusées, cette décision serait valide, c'est-à-dire que, s'il y avait unanimité des deux côtés, la décision pourrait alors être confirmée plus tard par le Sénat.

Le sénateur MacEachen: Ce serait tout à fait contraire au Règlement. Je crois que la personne au bureau du greffier qui a donné ce conseil, qui qu'elle soit, a débordé les limites de sa compétence. C'est une autre façon de dire que le leader du gouvernement au Sénat a empêché la télédiffusion des délibérations. C'est absolument faux.

Le sénateur Gauthier: C'est ce que le sénateur St. Germain a dit. Puis-je ajouter quelque chose à cette intéressante conversation? En effet, il n'existe dans le moment aucune disposition qui permette la télédiffusion de nos délibérations. Premièrement, nous n'avons pas les installations nécessaires dans cette salle, à moins d'y faire entrer les caméras de télévision pour filmer le sénateur St. Germain en train de dormir, par exemple, pendant que nous parlons de ce sujet de la plus haute importance. Je ne crois pas que nous voulions cela.

L'ordre exige une certaine discipline, et il faut d'abord établir cette discipline. À ce que je sache, nous n'avons pas de salle équipée de tout le matériel technique et du système d'éclairage nécessaires pour télédiffuser les délibérations de notre comité. Si la diffusion de nos délibérations doit se faire au moyen du hansard, qu'il en soit ainsi, mais qu'on ne fasse pas les choses à moitié en permettant à des caméras de télévision de venir filmer n'importe quoi ici.

Il est juste de signaler que nous n'avons pas d'ordre du Sénat à cet effet. J'admets que c'est un oubli parce que j'aurais aimé que les audiences soient télédiffusées. Cependant, nous n'avons pas cette possibilité dans le moment parce que nous n'avons pas d'ordre du Sénat à cet effet.

Senator St. Germain: In the past, though, certain hearings of the Senate have been televised. We could possibly have gone to other facilities, for example facilities that are part of the House of Commons, had the will been there to have these hearings covered as I felt they should be covered. Regardless of who is to blame, for the current situation, I feel that such coverage is important. Many Canadians are watching these events very closely as a result of the October referendum.

## Senator Gauthier: Absolutely.

Mr. White: It is certainly not the witness who will complain about the absence of television cameras.

The purpose of a well-conceived amending formula is two-fold. First, it must permit amendments that are generally desired, or are in the general interest. Second, it must prevent amendments that negatively affect the interests of any party to the Constitution, unless the affected party consents.

We should be very careful about imposing any new requirement for unanimity. We should remember that there is no necessary or logical connection between the requirement for unanimity, on the one hand, and the requirement for the consent of the affected party, on the other hand. Unfortunately, both of these very different procedures are often popularly known as a veto, which tends to confuse the public debate.

There is a huge difference between giving one party the right to veto any amendment, even one in which it has no vital interest — which Mr. Manning, for one, seems to think that Quebec might do out of pure spite — and the right of a party to veto an amendment affecting its own vital interests which are not shared by other parties. It is necessary to clarify the two uses of the word "veto": one good, one bad.

The unanimity requirement has sometimes been proposed — unwisely, in my view — as a device effectively to grant a veto to individual parties on matters that are essential to them, and perhaps only to them. This tends to lead to constitutional paralysis. A better approach is to entrench a requirement for the consent of the affected party to any amendment that may affect its vital interests.

Unanimity is only useful if every party is already completely happy with the constitution, and there are no unsettled issues. Unanimity is problematic if one or more parties want change, and the others do not.

I think it would be a useful exercise for each of Canada's 11 governments and legislatures to define publicly the interests which they feel to be essential to each of them, and which they would like to entrench, unless they were to consent to an amendment. This could be done before 1997.

Perhaps there should be a separate and distinct amending procedure for matters affecting the language, self-government, and the cultural and representation rights of Canada's two historic national minorities. It must be made clear who has the right to Le sénateur St. Germain: Dans le passé, certaines audiences du Sénat ont été télédiffusées. Nous aurions pu utiliser d'autres installations, par exemple des installations de la Chambre des communes, si nous avions vraiment voulu que ces audiences reçoivent la couverture médiatique qu'elles méritent à mon avis. Peu importe qui est responsable de la situation actuelle, je crois qu'une telle couverture est importante. Beaucoup de Canadiens suivent ces événements de très près depuis le référendum d'octobre.

## Le sénateur Gauthier: Absolument.

M. White: Ce n'est certainement pas le témoin qui se plaindra de l'absence de caméras de télévision.

Une formule de modification bien conçue vise deux objectifs. Premièrement, elle doit permettre des modifications qui sont désirées d'une façon générale ou qui servent l'intérêt général. Deuxièmement, elle doit empêcher les modifications pouvant porter atteinte aux intérêts de toute partie à la Constitution, à moins que la partie concernée n'y consente.

Nous devrions être très prudents au sujet de l'imposition de la règle de l'unanimité. Il ne faut pas oublier qu'il n'y aucun lien nécessaire ou logique entre l'obligation d'obtenir l'unanimité, d'une part, et l'obligation d'obtenir le consentement de la partie concernée, d'autre part. Malheureusement, on parle souvent de veto pour désigner ces deux procédures très différentes, ce qui tend à créer de la confusion dans le débat public.

Il y a une énorme différence entre le droit d'une partie d'opposer son veto à toute modification, même si cette dernière ne porte pas atteinte à ses intérêts vitaux — ce que M. Manning, entre autres, semble croire que le Québec pourrait faire par pure malveillance — et le droit d'une partie d'opposer son veto à une modification qui porte atteinte à ses propres intérêts vitaux, que ne partagent pas d'autres parties. Il est nécessaire de clarifier ces deux emplois du mot «veto», un bon, un mauvais.

La règle de l'unanimité a parfois été proposée — de façon peu judicieuse, à mon avis — comme moyen de donner à chacune des parties un droit de veto sur des questions qui sont essentielles pour elles, mais qui ne le sont peut-être pas pour les autres. Cela tend à engendrer la paralysie constitutionnelle. Une meilleure approche consiste à exiger que toute modification pouvant porter atteinte aux intérêts vitaux d'une partie reçoive le consentement de la partie concernée.

L'unanimité n'est utile que si chaque partie est déjà entièrement satisfaite de la Constitution et qu'il ne reste plus aucune question à régler. Elle pose cependant des problèmes si une ou plusieurs parties veulent des changements et que les autres n'en veulent pas.

Je crois qu'il serait utile que les onze gouvernements du Canada définissent publiquement les intérêts qu'ils estiment essentiels pour chacun d'eux et qu'ils voudraient voir protégés, à moins qu'ils ne consentent à une modification. Cela pourrait se faire avant 1997.

Il devrait peut-être y avoir une procédure de modification distincte pour les questions touchant la langue, l'autonomie gouvernementale, ainsi que les droits culturels et les droits de représentation des deux minorités nationales historiques du speak for each national minority of Canada and to represent their interests in constitutional matters.

I will now read the statement which I believe you have, and then we can move on to questions. I also distributed earlier another document entitled, "How to avoid the coming breakup of Canada" to which I will not refer.

Canada faces both a grave crisis and a great opportunity. If we are to seize the opportunity, leadership is crucial. The Confederation of the four original provinces in 1867 occurred only because of the enlightened and determined leadership of John A. Macdonald and George-Étienne Cartier, with the cooperation of George Brown and other provincial leaders. Without similar leadership today on behalf of Canada to oppose the strong and determined leadership of those who would break our country apart, Canada will not survive. Without such leadership, the opportunity will be lost, and it will not come again.

Leadership should come from the elected governments of Canada, and especially from our first ministers. However, the Constitution provides for a possible independent role for the Senate of Canada, if the Senate deems this to be necessary under the circumstances. Section 46(1) of the Constitution Act, 1982, allows the Senate, acting alone, to initiate the procedure for constitutional amendment. I believe that the Senate should seriously consider this course of action if the House of Commons and the provincial legislatures fail to act quickly, or if their actions are judged insufficient, for some form of constitutional amendment will eventually be necessary to keep Canada whole. It will take time for a consensus to develop concerning particular proposals for such an amendment.

The key to avoiding the break-up of Canada is achieving the full recognition and respect within Confederation of the legitimate linguistic rights and self-government needs of members of Canada's francophone national minority everywhere in Canada, and particularly in Quebec. The only way to convince most Quebec francophones that their linguistic security and their rights as a people will be fully recognized and respected within Canada is to enshrine the necessary rights in the Constitution so that they cannot be diminished or altered by the majority without the minority's consent.

If the central issue that will determine Canada's survival is the recognition, respect and protection of the equal rights of Canada's francophone minority, we must recognize that this can only be done effectively and convincingly by laws, and that to be secure, such laws must be entrenched in the Constitution. This protection is illusory, and of little value, if these laws can be changed without the consent of the minority whose rights they are intended to protect. It is largely for that very reason that the federal form of government was adopted in 1867 with its unique constitutional division and entrenchment of sovereign powers, and its unique capacity to entrench essential minority rights. Therefore, the

Canada. On doit établir clairement qui a le droit de parler au nom de chaque minorité nationale du Canada et de représenter ses intérêts dans les affaires constitutionnelles.

Je vais maintenant lire la déclaration que vous avez, je crois, et nous pourrons ensuite passer aux questions. J'ai également distribué plus tôt un autre document intitulé «Comment éviter la scission du Canada», auquel je ne ferai pas référence.

Le Canada est actuellement confronté à une grave crise, mais il y a aussi une belle occasion qui s'offre à lui. Si nous voulons saisir cette occasion, le leadership est crucial. La Confédération des quatre premières provinces en 1867 n'aurait pu se concrétiser sans le leadership éclairé et déterminé de John A. Macdonald et Georges-Étienne Cartier, avec la collaboration de George Brown et d'autres leaders provinciaux. Aujourd'hui, sans un leadership semblable capable de s'opposer au nom du Canada au leadership ferme et déterminé de ceux qui veulent détruire notre pays, le Canada ne survivra pas. Sans un tel leadership, l'occasion qui s'offre à nous sera perdue et ne se présentera plus jamais.

Le leadership devrait venir des gouvernements élus du Canada, spécialement de nos premiers ministres. Cependant, la Constitution donne au Sénat du Canada la possibilité de jouer un rôle indépendant s'il le juge nécessaire dans les circonstances. Le paragraphe 46(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 permet au Sénat d'entreprendre, de sa propre initiative, des procédures pour modifier la Constitution. Je crois que le Sénat devrait envisager sérieusement cette possibilité si la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales n'agissent pas rapidement, ou si leurs actions sont jugées insuffisantes, car une forme quelconque de modification constitutionnelle sera nécessaire tôt ou tard pour préserver l'unité du Canada. Il faudra du temps pour en arriver à un consensus au sujet des propositions relatives à une telle modification.

Pour éviter la scission du Canada, il est essentiel de reconnaître et de respecter pleinement, au sein de la Confédération, les droits linguistiques légitimes des membres de la minorité nationale francophone partout au Canada, et particulièrement au Québec, et leurs besoins légitimes en matière d'autonomie gouvernementale. La seule façon de convaincre la plupart des francophones du Québec que leurs droits linguistiques et leurs droits en tant que peuple seront pleinement reconnus et respectés au sein du Canada, c'est de constitutionnaliser ces droits afin qu'ils ne puissent pas être diminués ou altérés par la majorité sans le consentement de la minorité.

Si la question centrale qui déterminera la survie du Canada est la reconnaissance, le respect et la protection des droits égaux de la minorité francophone dans ce pays, nous devons reconnaître que cela ne peut se faire de façon efficace que par des lois et que, pour assurer une véritable protection, ces lois doivent être constitutionnalisées. Cette protection est illusoire et de peu de valeur si ces lois peuvent être changées sans le consentement de la minorité dont elles visent à protéger les droits. C'est en grande partie pour cette raison que le régime fédéraliste a été adopté en 1867 avec sa façon unique de répartir et de consacrer les pouvoirs souverains dans la Constitution et sa capacité unique de constitutionnaliser

requirement of the consent of the minority to such changes is an absolutely essential feature of any viable Canadian Constitution.

Bill C-110, while clearly a step in the right direction, is an inadequate recognition of this essential fact because it does not constitutionally entrench the requirement for the consent of the minority to constitutional changes that may affect their vital interests. The existing procedure for amending the Constitution of Canada provides, in section 38, a general procedure for amending the Constitution potentially without the consent of the National Assembly of Quebec, save in the five matters listed in section 41 that require unanimous consent, while entrenching the right of a provincial legislature to prevent certain specified amendments from taking effect in that province.

In addition, section 42(1) enumerates six specific matters in relation to which the Constitution may potentially be amended without the requirement of an authorizing resolution of the National Assembly of Quebec. You are all familiar with what those matters are. I will not read them. Clearly, some of them are of vital interest to the position of Quebec in Canada and to the position of francophones in Confederation.

Since the Quebec National Assembly is the only one of Canada's 11 legislatures, constitutionally empowered to adopt an amending resolution, whose electorate and membership are francophone in the majority, it follows that that legislature is the only one on which francophones can rely with any certainty to represent their vital interests in such matters. Therefore, in these six matters, and potentially in others, it is today possible for the Constitution to be amended without the consent of the francophone national minority of Canada, even though their legitimate interests as partners in Confederation may be affected by such an amendment. This is wrong, and repugnant to the necessary requirement of inviolable constitutional protection of the essential rights of Canada's francophone national minority, and of the National Assembly of Quebec.

From the point of view of language rights and opportunities for self-government by members of the largest of Canada's two national minorities, Canada today is extremely asymmetrical and unequal, even more so than in 1867. Consequently, it is inherently unstable. In 1867, out of four provinces and governments there was one that was francophone in the majority. Today, there is one out of ten. In 1867, francophones constituted about one-third of Canada's population and held about one-third of the seats in the House of Commons and in the Senate. Today, the equivalent figures are about one-quarter, in each case. As in 1867, members of Canada's national francophone minority have self-government rights only in Quebec. Therefore, only those francophones resident in Quebec can benefit from these rights. In addition, the full language rights of francophones are recognized only in Quebec. By that I mean that although they are legally recognized

les droits essentiels de la minorité. Par conséquent, l'obligation d'obtenir le consentement de la minorité avant de faire toute modification est une caractéristique essentielle de toute Constitution canadienne viable.

Le projet de loi C-110, bien qu'il représente nettement un pas dans la bonne direction, ne reconnaît pas de façon adéquate ce fait essentiel parce qu'il ne consigne pas dans la Constitution l'obligation d'obtenir le consentement de la minorité avant de faire toute modification constitutionnelle qui pourrait porter atteinte à ses intérêts vitaux. La formule actuelle de modification de la Constitution du Canada prévoit, à l'article 38, une procédure générale permettant de modifier la Constitution sans le consentement de l'Assemblée nationale du Québec, sauf dans les cinq cas énumérés à l'article 41, qui nécessitent le consentement unanime, tout en consacrant le droit d'une assemblée législative provinciale d'empêcher certaines modifications précises d'entrer en vigueur dans cette province.

De plus, le paragraphe 42(1) énumère six questions précises à l'égard desquelles la Constitution peut être modifiée sans que cela ne nécessite une résolution de l'Assemblée nationale du Québec autorisant de telles modifications. Vous savez tous quelles sont ces questions. Je ne les lirai pas. Il est clair que certaines d'entre elles sont vitales à la position du Québec au sein du Canada et à la position des francophones au sein de la Confédération.

Comme l'Assemblée nationale du Québec est la seule, parmi les onze assemblées législatives du Canada ayant le pouvoir constitutionnel d'adopter une résolution de modification, dont l'électorat et la population sont majoritairement francophones, cela veut donc dire qu'elle est la seule assemblée législative sur laquelle les francophones peuvent compter de façon certaine pour représenter leurs intérêts vitaux relativement à ces questions. Par conséquent, en ce qui concerne ces six questions et peut-être d'autres aussi, il est aujourd'hui possible de modifier la Constitution sans le consentement de la minorité nationale francophone du Canada, même si une telle modification pourrait porter atteinte à ses intérêts légitimes en tant que partenaire dans la Confédération. Cela ne respecte manifestement pas l'obligation d'assurer la protection constitutionnelle inviolable des droits essentiels de la minorité nationale francophone du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec.

Du point de vue des droits linguistiques et des possibilités d'autonomie gouvernementale des membres des deux plus grandes minorités nationales du Canada, notre pays est aujourd'hui extrêmement asymétrique et inégal, encore plus qu'en 1867. Il est donc intrinsèquement instable. En 1867, une des quatre provinces était majoritairement francophone. Aujourd'hui, il y en a une sur dix. En 1867, les francophones représentaient environ un tiers de la population canadienne et détenaient environ un tiers des sièges à la Chambre des communes et au Sénat. Aujourd'hui, la proportion est d'environ un quart dans chaque cas. Comme en 1867, les droits à l'autonomie gouvernementale pour les membres de la minorité nationale francophone du Canada existent seulement au Québec. Par conséquent, seuls les francophones qui résident au Québec peuvent bénéficier de ces droits. En outre, les pleins droits linguistiques des francophones ne sont

in New Brunswick, New Brunswick does not have the right of self-government by francophones to the extent that Quebec does.

Our constitutional arrangements have therefore resulted in the perpetuation and aggravation of an unbalanced, unequal and asymmetrical situation whereby francophones can enjoy full language and self-government rights only in one province, despite their many attempts since 1867 to achieve full linguistic equality throughout all of Canada. These arrangements have resulted in many Quebec francophones concluding that they will never have full equality, recognition and respect within Canada outside of Quebec, and that their only hope for linguistic security and self-government lies in an independent Quebec, despite the immense risks and costs that independence would entail.

The only way to restore stability to Confederation is to remove, or at least greatly reduce, the asymmetry and inequality in these areas of Canada's Constitution. This requires the constitutional recognition that Canada's francophone peoples form a national minority within Canada and, as such, have the right to full linguistic equality everywhere in Canada, and to the self-government rights in Quebec and elsewhere that they judge to be essential for the protection and promotion of their language and their interests as a people within Canada. Thus far, the rest of Canada has failed to agree to these essential constitutional measures.

If Canada breaks apart, it will be largely because of the refusal of non-francophones in Canada to recognize and respect the legitimate rights and needs of francophones in Quebec and throughout Canada. While some substantive changes are required, declarations of principle and sincere symbolic gestures are just as important, sometimes even more so. One of the most important and effective of such gestures in convincing francophones that they are truly welcome throughout Canada would be the timely declaration by provincial legislatures that English and French are official languages in each province, especially in the province of Ontario which is home to half a million francophones, the largest francophone minority in any province in Canada.

We cannot continue to base the language and related self-government rights of francophones largely on territory as Canada's Constitution now does. Insofar as is possible, these rights must be equal to those of anglophones everywhere in Canada. All constitutionalized discrimination by the state against Canadian francophones must end.

To this end, I propose that we consider a new preamble to the Constitution of Canada, setting forth the fundamental characteristics on which our country and our Constitution are based. The proposed preamble is drawn largely from existing elements of the Constitution, or it makes explicit what I believe to be implicit principles that should be clearly enunciated for the understanding

reconnus qu'au Québec. Par cela, j'entends que, bien que les lois du Nouveau-Brunswick reconnaissent ces droits, les francophones du Nouveau-Brunswick n'ont pas le même droit que les Québécois à l'autonomie linguistique.

Nos arrangements constitutionnels ont donc eu pour effet de perpétuer et d'aggraver une situation de déséquilibre, d'inégalité et d'asymétrie, où les francophones peuvent jouir des pleins droits linguistiques et du droit à l'autonomie linguistique dans une seule province et ce, en dépit de leurs nombreuses tentatives, depuis 1867, pour parvenir à la pleine égalité linguistique partout au Canada. Ces arrangements ont amené beaucoup de francophones québécois à conclure qu'ils n'auront jamais une égalité, une reconnaissance et un respect entiers au sein du Canada et à l'extérieur du Québec, et que leur seul espoir de sécurité et d'autonomie linguistiques réside dans un Québec indépendant, malgré les risques et les coûts énormes qu'entraînerait l'indépendance.

Le seul moyen de rétablir la stabilité de la Confédération est de supprimer, ou du moins de réduire grandement, l'asymétrie et l'inégalité dans ces domaines de la Constitution du Canada. Pour ce faire, la Constitution doit reconnaître que les populations francophones du Canada forment une minorité nationale à l'intérieur du Canada et que, à ce titre, elles ont le droit à une pleine égalité linguistique partout au Canada, et aux droits à l'autonomie, au Québec et ailleurs, qu'elles jugent essentiels à la protection et à la promotion de leur langue et de leurs intérêts en tant que peuple au sein du Canada. Jusqu'ici, le reste du Canada n'a pas su accepter ces mesures constitutionnelles essentielles.

Si le Canada est démantelé, ce sera en grande partie en raison du refus des non-francophones du Canada de reconnaître et de respecter les droits et les besoins légitimes des francophones du Québec et d'ailleurs au Canada. Bien que certains changements de fond s'imposent, des déclarations de principe et des gestes symboliques sincères sont tout aussi importants, parfois même plus. Un de ces gestes des plus importants et des plus efficaces pour convaincre les francophones qu'ils sont vraiment les bienvenus partout au Canada serait la déclaration en temps opportun, par les assemblées législatives provinciales, selon laquelle le français et l'anglais sont les langues officielles dans chaque province, notamment en Ontario, où résident un demimillion de francophones qui représentent la plus vaste minorité francophone de toutes les provinces au Canada.

Nous ne pouvons pas continuer de faire reposer en grande partie sur le territoire les droits linguistiques des francophones et leurs droits connexes à l'autonomie, comme le fait actuellement la Constitution du Canada. Dans la mesure du possible, ces droits doivent être égaux à ceux des anglophones, partout au Canada. Toute discrimination constitutionnalisée par l'État contre les francophones canadiens doit cesser.

À cette fin, je propose que nous envisagions de rédiger un nouveau préambule à la Constitution du Canada, exposant les attributs fondamentaux sur lesquels reposent notre pays et notre Constitution. Le projet de préambule s'inspire pour une grande part des éléments existants de la Constitution, ou rend explicites ce que j'estime être des principes implicites qui devraient être

of all Canadians. The preamble is divided into six parts. They are the founding principles of Canada, the two official languages of Canada, the two historic national minority communities of Canada, provincial and territorial minorities, the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and equalization and regional disparities.

Finally, I propose a new section 16(4) of the Charter itself concerning the fundamental right to individual freedom of choice in matters involving Canada's official languages, subject to the Charter's existing reasonable limits clause.

Proposed Preamble to the Constitution of Canada Declaration of the Fundamental Characteristics of Canada

The first part is excerpted from the Constitution Acts, except for the square brackets:

[I The Founding Principles of Canada]

[Canada is] a union of provinces, federally united into one Dominion under the Crown, founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law, [and the desire of the citizens and peoples of Canada to live together in equality and mutual respect, with government powers distributed under a federal constitution providing] for the peace, order and good government of Canada.

The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and amendments to the Constitution of Canada shall be made only in accordance with the authority contained in the Constitution of Canada.

[II The Two] Official Languages of Canada

English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada, [and] of the legislature and government of [every province and territory where it is so provided by law].

Then a new section:

The Parliament of Canada and the legislatures of the provinces and territories have the right and the responsibility to protect and promote both official languages and their respective language-based institutions throughout Canada.

III The Two Historic National Minority Communities of Canada

The Constitution of Canada is founded upon principles that recognize (a) the presence in Canada of members of two historic national communities who are in a minority in Canada: the aboriginal peoples of Canada, and the francophone peoples of Canada; (b) the inherent self-government and other rights of members of Canada's two national minorities as specified in the Constitution of Canada; and (c), the requirement, in order that these rights shall have equality of status with the equivalent rights of other Canadians, that they be entrenched in the Constitution of Canada so that they

clairement énoncés, pour que tous les Canadiens les comprennent. Le préambule se divise en six parties: les principes de base du Canada, les deux langues officielles du Canada, les deux communautés nationales et historiques minoritaires du Canada, les minorités provinciales et territoriales, la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que la péréquation et les inégalités régionales.

Enfin, je propose un nouveau paragraphe 16(4) de la Charte concernant le droit fondamental à la liberté de choix en ce qui concerne les questions liées aux langues officielles du Canada, sous réserve de la disposition actuelle de la Charte portant sur les limites raisonnables.

Proposition de préambule à la Constitution du Canada Déclaration des attributs fondamentaux du Canada

La première partie est extraite des Lois constitutionnelles, sauf les parenthèses carrées.

[I Les principes de base du Canada]

[Le Canada est] une union fédérale de provinces, [qui forment] une seule et même puissance sous la couronne; [il] est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté de droit, [ainsi que le désir des citoyens et des peuples du Canada de vivre ensemble dans l'égalité et le respect les uns des autres, sous une constitution de forme fédérale qui distribue les pouvoirs de gouvernement, pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada].

La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; [elle] ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle.

[II Les deux] langues officielles du Canada

Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, [et] de la législature et du gouvernement [de toute province et territoire où la loi le prévoit].

Un nouveau paragraphe vient s'ajouter:

Le Parlement du Canada et les législatures des provinces et des territoires ont le droit et la responsabilité de protéger et de promouvoir les deux langues officielles, ainsi que les institutions y reposant, partout au Canada.

III Les deux communautés nationales historiques et minoritaires du Canada

La Constitution du Canada est fondée sur des principes qui reconnaissent (a) la présence au Canada de membres de deux communautés nationales historiques qui se trouvent en position minoritaire au Canada: les peuples autochtones du Canada, et les peuples francophones du Canada; (b) les droits inhérents à l'auto-gouvernement des membres des minorités nationales du Canada, ainsi que leurs autres droits, tous tels que reconnus dans la Constitution du Canada; et (c) le besoin, afin que ces droits puissent bénéficier d'un statut égal aux droits équivalents des autres Canadiens, qu'ils soient

cannot be diminished or altered without the democratic consent of the minority concerned.

The Constitution of Canada recognizes that the National Assembly of Quebec, as the only sovereign legislature in Canada whose electorate is composed of a majority of members of Canada's national francophone minority, has a particular right and responsibility to support and promote the French language and francophone institutions in Quebec and Canada, as well as the constitutional rights and good government of members of Canada's francophone peoples generally.

The Constitution of Canada recognizes that the Legislative Assembly of Nunavut, as the only legislature in Canada whose electorate is composed of a majority of members of the aboriginal peoples of Canada, has a particular right and responsibility to support and promote the constitutional rights and good government of members of the aboriginal peoples of Canada generally.

# IV Provincial and Territorial Minorities

Both the Parliament of Canada and each provincial and territorial legislature have the right and responsibility to promote and protect the constitutional rights and good government of members of Canada's official-language minorities and of members of the aboriginal peoples of Canada in the province or territory concerned.

I will not read the last two sections. They are merely excerpts from the Constitution Act, except for the square brackets, which in the first case are simply for editorial purposes, and in the second case I have added a final phrase under the equalization and regional disparities clause which refers to the use of the official language of the recipients' choice.

Finally, there is a proposed new section 16(4) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms which, as I said, would be subject to the general limitation clause of the charter.

Wherever in Canada similar services are available in English and in French from one or more institutions of the Parliament or Government of Canada, or of the legislature or government of a province or territory, everyone has the right to choose from time to time the official language in which he or she wishes to receive such services.

#### [Translation]

Senator Rivest: Thank you for your articles and comments in the aftermath of the referendum. They were received with a great deal of interest in Quebec, by both federalist and sovereignists, who understood your desire to provide a contribution and leadership suited to the gravity of the constitutional situation we find ourselves in, when the very existence of our country is at stake.

enchâssés dans la Constitution du Canada de sorte qu'ils ne puissent être modifiés sans le consentement démocratique des membres de la minorité concernée.

La Constitution du Canada reconnaît à l'Assemblée nationale du Québec, seule législature souveraine au Canada dont l'électorat se compose majoritairement de membres de la minorité nationale francophone du Canada, un droit et une responsabilité particuliers d'appuyer et de promouvoir la langue française et les institutions francophones au Québec comme au Canada, ainsi que les droits constitutionnels et le bon gouvernement des membres des peuples francophones du Canada en général.

La Constitution du Canada reconnaît à l'Assemblée législative du Nunavut, seule législature au Canada dont l'électorat se compose majoritairement de membres des peuples autochtones du Canada, un droit et une responsabilité particuliers d'appuyer et de promouvoir les droits constitutionnels et le bon gouvernement des membres des peuples autochtones du Canada en général.

# IV Les minorités provinciales et territoriales

Et le Parlement du Canada et chaque législature provinciale et territoriale du Canada a le droit et la responsabilité de promouvoir et de protéger les droits constitutionnels et le bon gouvernement des membres des minorités de langue officielle et des peuples autochtones du Canada dans la province ou le territoire concerné.

Je ne ferai pas la lecture des deux derniers paragraphes. Il s'agit simplement d'extraits de la Loi constitutionnelle, sauf les parenthèses carrées, qui, dans le premier cas, visent uniquement des fins de rédaction; dans le deuxième cas, j'ai ajouté au paragraphe concernant la péréquation et les inégalités régionales un dernier passage qui traite de l'utilisation de la langue officielle au choix du récipiendaire.

Enfin, je propose un nouveau paragraphe 16(4) de la Charte canadienne des droits et libertés qui, je le répète, serait assujetti à la disposition générale de limitation de la charte.

Partout au Canada où des services semblables d'une ou de plusieurs institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada, ou de la législature ou du gouvernement d'une province ou d'un territoire, sont disponibles en anglais et en français, chaque personne a le droit de choisir de temps à autre la langue officielle dans laquelle elle désire recevoir ces services.

# [Français]

Le sénateur Rivest: Je vous remercie de la contribution apportée par les articles et les commentaires que vous avez formulés à la suite du référendum. Cela a été reçu, au Québec et dans les milieux fédéralistes et souverainistes, avec beaucoup d'intérêt. On a compris qu'il y avait une volonté de votre part d'apporter une contribution et un leadership qui corresponde à la gravité de la situation constitutionnelle que l'on connaît, puisqu'il s'agit de l'existence même du pays qui est le nôtre.

You are right to place the emphasis in your submission on the equality of the two great founding groups, which along with the interwoven threads of aboriginal peoples and Canadians of other origins, make up our country. Linguistic duality does exist, nevertheless.

You will recall that Prime Minister Mulroney and his colleagues made efforts within the Meech Lake and Charlottetown Accords to make this linguistic duality one of the fundamental characteristics of the country recognized in the Constitution. There are clauses in the Charter guaranteeing the future of the two languages, which I feel is vital.

This morning, the Minister of Justice has left the door open within the bill itself for future constitutional amendments to be adopted by decisions by either the Parliament of Canada or the legislatures of each province, and the referendum process — in other words a direct appeal to the people — is not excluded. He did not wish to go any further than that, but his bill's lack of definition of Quebec, Ontario and British Columbia leaves us with unanswered questions.

Your main concern was that constitutional amendments must ensure the linguistic security of the country's two main cultures. The referendum process is attractive at first glance as a way to decide major questions, but it is probably the least suitable way of dealing with language rights, that is to say determining the nature of relationships between a majority and one or more minorities. The reason for this is that it could be risky to ask Canadian citizens as a whole to define the linguistic status of the minority. Minorities would have very serious concerns about language rights being guaranteed by a simple majority vote in a referendum.

The purpose of having constitutions, and Canadian constitutional order, is precisely to ensure that decisions on minority rights will not be left to a majority, no matter how well-intentioned that majority may be. It is therefore totally inappropriate, in matters specifically relating to language, to allow the issue to be decided by referendum. One could not, for instance, in areas where there is a linguistic duality, as there is in Quebec or New Brunswick, ask the majority, francophone in the case of Quebec, to determine the rights of its minority, anglophone in the case of Quebec. This is not the way things have been done since the country began.

Very stringent language rights were put into the Constitution—which cannot be changed via referendum—with respect to the minority in Quebec, which was anglophone and protestant at the time in relation to the Quebec National Assembly, the public service and education. These were part of the Constitution.

Do you not find it a matter of concern that Bill C-110 permits the use of a referendum on language rights? One that would allow the majority to determine the nature of the rights of the minority, contrary to our constitutional practice and to the guarantee of security to which a linguistic minority is entitled. Dans votre présentation, vous insistez, avec raison, sur l'égalité des deux grands groupes linguistiques et culturels qui ont été à l'origine de notre pays, avec l'apport des autochtones et des Canadiens d'autres origines, qui en constituent le tissu. Il y a quand même la dualité linguistique.

Vous vous souviendrez que le premier ministre Mulroney et ses collègues avaient faits des efforts dans l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown, pour faire de cette dualité linguistique une des caractéristiques fondamentales du pays reconnue constitutionnellement. Dans la Charte, il y a certaines dispositions qui garantissent l'avenir linguistique, et cela m'apparaît fondamental.

Ce matin, le ministre de la Justice, à l'intérieur même du projet de loi, a laissé la porte ouverte pour que les amendements constitutionnels futurs puissent être adoptés, soit par des décisions du Parlement du Canada ou des législatures de chacune des provinces, ou que la procédure référendaire, c'est-à-dire l'appel directement au peuple, ne soit pas exclue. Il n'a pas voulu aller plus loin, mais son projet de loi, en ne définissant pas les mots Québec, Ontario, Colombie-Britannique, nous laisse des interrogations.

Votre préoccupation centrale est à l'effet que des amendements constitutionnels doivent assurer la sécurité linguistique des deux grandes cultures du pays; la procédure référendaire est attrayante à première vue pour décider des grandes questions, mais lorsquîl s'agit des droits linguistiques, c'est-à-dire d'établir la nature des rapports entre une majorité et une ou des minorités, la procédure référendaire est probablement la procédure la plus inadéquate. Si l'on demandait à l'ensemble des citoyens Canadiens de définir le statut linguistique de la minorité, peut-être y aurait-il danger et une très vive inquiétude de la part des minorités, de voir ces droits linguistiques être garantis par un vote simplement majoritaire et référendaire.

Les constitutions et l'ordre constitutionnel canadien sont précisément à l'effet de ne pas laisser au choix d'une majorité, aussi bien intentionnée soit-elle, le soin de déterminer les droits de la minorité. Donc, sur les questions spécifiquement linguistiques, il est tout à fait inapproprié de laisser à la voie référendaire le soin de décider de la question. De la même manière qu'à l'échelle du Québec ou du Nouveau-Brunswick où il y a une dualité linguistique, on ne pourrait pas demander simplement à, par exemple, la majorité francophone du Québec de déterminer les droits de la minorité anglophone du Québec. Ce n'est pas ce que l'on a fait depuis l'origine du pays.

On a mis dans la Constitution — qui est inaccessible pour la voie référendaire de changer cet ordre de choses — des droits linguistiques très fermes au niveau de l'Assemblée nationale du Québec, de l'administration publique, des droits scolaires de la minorité anglophone du Québec et protestante, à l'époque. On a mis cela dans la Constitution.

Vous ne trouvez pas sujet à inquiétude le projet de loi C-110 qui permet le recours à la voie référendaire en matière linguistique? Cela permettrait à une majorité de déterminer la nature des droits d'une minorité, contrairement à notre pratique constitutionnelle, et à ce qui doit être satisfait pour rencontrer les exigences de sécurité pour une minorité linguistique.

This morning, the Minister of Justice has left the door open to that. The bill may contain some very serious dangers or concerns, not only for Quebec francophones but also for francophones outside of Quebec, who are justifiably calling for greater recognition of their rights and status. As you have indicated, your concern is one of the key areas in which you demand political leadership from the Prime Minister of Canada and the present government.

Mr. White: Senator Rivest, I would like to begin by commenting on your remark concerning the possibility of entrenchment of this or any other proposed amendment.

I acknowledge, along with all of the senators in attendance here, the great difficulty of getting amendments to our country's Constitution adopted. We have experienced some very difficult problems and, as Senator MacEachen has observed, our lack of success could have done more harm than good.

To start with, I am very much aware of the danger of trying to entrench amendments in the Constitution. There is a heavy symbolic value to Quebecers and other minorities in Canada in submitting proposed amendments, even if they know that they will not be able to be adopted in the near future.

There is no harm in getting a Parliament or legislative assembly to pass legislation aimed at some future amendment, if it is willing to do so, even if immediate entrenchment is not possible.

Proposed amendments must be put on the table for public debate, in the hopes of reaching consensus.

**Senator Rivest:** Focussing, therefore, more on the substance than the process.

Mr. White: Yes, that would be my approach. Now for your specific question on the referendum. I am totally in agreement with you. We who have followed these debates for years have found that the majority is not in a position to understand the problems of the minority.

Generally, their reaction is "So, what is your problem? Why can you not be like us? Why do you need special rights?" Really this is a big problem everywhere in the country.

I will now quote from a speech made by Richard Pound the other day in Montreal. He said:

[English]

I want my fellow Quebecers of all backgrounds to understand that, as a matter of human nature, some of the things that matter deeply to them are simply not perceived as important to many others in Canada. This does not mean that these Canadians do not like Quebec. It is just that because the concerns of Quebec are not something that the others face on a daily basis, they occupy none of their thoughts, and they genuinely do not understand what all this is about.

Le ministre de la Justice, ce matin, a laissé cette porte ouverte. Le projet de loi peut comporter de très graves dangers ou inquiétudes. non seulement pour les Québécois francophones, mais également pour les francophones hors Québec, qui demandent à ce qu'il y ait davantage de reconnaissances de leurs droits et de leur statut, et avec raison. Comme vous l'avez indiqué, votre préoccupation est une des illustrations majeures que doit avoir le leadership politique, au niveau du premier ministre du Canada et du gouvernement actuel.

M. White: Sénateur Rivest, j'aimerais d'abord commenter votre remarque au sujet de la possibilité éventuelle d'enchâsser dans la Constitution ce projet d'amendement ou tout autre amendement.

Je reconnais, aussi bien que tous les sénateurs ici présents, la grande difficulté à faire adopter des amendements constitutionnels dans notre pays. On a vécu des problèmes très difficiles, et comme l'a observé le sénateur MacEachen, cela aurait pu faire plus de mal que de bien, parce que l'on n'a pas réussi.

Je suis très conscient du danger d'essayer d'enchâsser dans la Constitution des amendements à prime abord. Il y a une très grande valeur symbolique pour les Québécois et les autres minorités au Canada de mettre sur la table des propositions d'amendement, même si on sait qu'on ne pourra pas les adopter bientôt.

Il n'y a pas de mal à faire adopter une loi par le Parlement ou par une assemblée législative prête à le faire dans le sens d'un amendement éventuel, même si on n'arrive pas tout de suite à enchâsser l'amendement.

Il faut mettre sur la table des propositions d'amendement qui pourrait être débattues au sein de la population dans l'espoir de pouvoir en arriver à un consensus.

Le sénateur Rivest: Donc, mettre le focus sur la substance plus que sur la démarche.

M. White: Oui, cela serait mon approche. Deuxièmement, votre question précise sur le référendum. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Nous avons constaté, nous qui avons suivi ces débats depuis des années, que ce n'est pas le propre de la majorité de comprendre les problèmes de la minorité.

La réaction normale de la minorité est la suivante: c'est quoi votre problème? Pourquoi vous ne pouvez pas être comme nous? Pour quelles raisons avez-vous besoin de droits spéciaux? C'est vraiment un grand problème à l'échelle du pays.

D'ailleurs, je vais citer un extrait d'un discours que Richard Pound a prononcé l'autre jour à Montréal. Il disait: [Traduction]

Je voudrais que mes compatriotes québécois de toutes les origines comprennent que, la nature humaine étant ce qu'elle est, certaines choses qui revêtent pour eux une grande importance ne sont tout simplement pas perçues comme étant aussi importantes par beaucoup d'autres Canadiens. Cela ne veut pas dire que ces Canadiens n'aiment pas le Québec. C'est seulement que, puisque les autres Canadiens ne sont pas quotidiennement aux prises avec les préoccupations

# [Translation]

The great majority of English Canadians, particularly Westerners, do not understand why Quebec is not satisfied, and why it is making certain demands. You are absolutely right.

There would be no point in asking this large and uncomprehending majority to try to define the rights of Canadian francophone or aboriginal minorities.

When Mr. Bourassa raised five demands on behalf of the province of Quebec to protect the rights of francophones in Canada, this came from the minority. These five points were taken into consideration by all of the other provinces and the federal government. That is the best approach.

Senator Gauthier: I have rarely heard such an eloquent testimonial in defence of official language minorities, and I congratulate you on it.

Do you think that Bill C-110 might be used to reduce linguistic minority rights, aboriginal rights, or fundamental rights?

Mr. White: The bill per se, I think not. I do have some reservations about the bill. It is not entrenched in the Constitution. It is not real protection. What Parliament giveth, Parliament can take away.

If I were a Quebec naysayer, I would say the bill was worthless, offering no constitutional protection whatsoever of our rights, no serious protection. As for your question, it is not the bill itself that would have that effect. While listening to this morning's testimony, I have tried to envisage the worst case scenario.

I envisaged a hypothetical situation in which there would be a minority Liberal government and a heavy Bloc Québécois and Reform representation making up the House majority. Someone proposes abolition of language rights, and the government withdraws from the debate. Let us say that all of the provinces were in agreement. The federal government would be obliged to keep out of the debate since it is required to comply with the wishes of the provinces or regions. It could happen that all ten provinces and the House of Commons would pass a law abolishing Charter language rights, and that would leave it up to the Senate to avoid this disaster for Canada.

Senator Beaudoin: A suspensive veto.

Mr. White: Only for six months. This is a far-fetched hypothesis.

**Senator Gauthier:** That was my next question; you have second-guessed me. We have never met until this morning. I can see that you have thought of that.

Mr. White. I have a twisted mind.

qu'ont les Québécois, ces préoccupations n'occupent pas leurs pensées, de sorte qu'ils ne comprennent vraiment pas de quoi il est question.

# [Français]

La grande majorité des Anglos-Canadiens, surtout dans l'Ouest, ne comprennent pas pourquoi le Québec n'est pas content et pourquoi il demande certaines choses. Vous avez tout à fait raison.

Il ne serait pas utile de demander à cette grande majorité, dans son incompréhension, d'essayer de définir les droits des minorités francophones ou autochtones du Canada.

Quand monsieur Bourassa a soulevé cinq demandes de la province de Québec pour protéger les droits des francophones du Canada, cela est venu de la minorité. Ces cinq points ont été pris en considération par toutes les autres provinces et le gouvernement fédéral. C'est la meilleure façon de procéder.

Le sénateur Gauthier: J'ai rarement entendu un témoignage aussi éloquent à la défense des minorités de langues oficielles. Je vous félicite.

Est-ce que vous croyez que le projet de loi C-110 pourrait être utilisé pour amoindrir les droits de la minorité linguistique, ou amoindrir les droits des autocthones, ou amoindrir les droits fondamentaux?

M. White: Le projet de loi comme tel, je pense que non. J'ai quelques réserves à l'égard du projet de loi. Ce n'est pas enchâssé dans la Constitution. Ce n'est pas une véritable protection. Ce que le Parlement donne, il peut l'enlever.

Si j'étais un esprit malin au Québec, je dirais que cela ne vaut rien, que ce n'est pas du tout une protection constitutionnelle de nos droits ou même une protection sérieuse. Pour ce qui est de votre question, ce n'est pas le projet de loi comme tel qui pourrait avoir cet effet. J'ai essayé de penser, en écoutant le témoignage ce matin, à la pire situation envisageable.

J'avais envisagé une situation hypothétique où on aurait un gouvernement minoritaire du Parti libéral, et une grande délégation du Bloc québécois et du Parti réformiste qui formerait la majorité à la Chambre. Si quelqu'un propose l'abolition des droits linguistiques, le gouvernement se retire du débat. Disons que toutes les provinces seraient d'accord. Le gouvernement fédéral serait obligé de ne pas s'immiscer dans le débat, parce qu'il est obligé de suivre les désirs des provinces ou des régions. Il se pourrait que les 10 provinces et la Chambre des communes adoptent une loi pour abolir les droits linguistiques dans la Charte. Ce serait au Sénat d'empêcher ce désastre au Canada.

Le sénateur Beaudoin: Un veto suspensif.

M. White: Seulement de six mois. C'est une hypothèse farfelue.

Le sénateur Gauthier: Je l'avais anticipé. C'était ma deuxième question. Je ne vous ai jamais rencontré avant aujourd'hui. Je vois que vous avez pensé à cela.

M. White: J'ai un esprit malin.

Senator Gauthier: I am one of those people who sometimes doubt the good faith of the majority. In 1982, the right to administer education was entrenched in the Constitution, yet we do not yet have it in Ontario to this day. Nor do two other provinces, British Columbia and Newfoundland, or the Yukon, although it was granted in 1982, sixteen years ago.

Senator Beaudoin: Fourteen years ago.

Senator Gauthier: I exaggerate somewhat, fourteen years. Again this past weekend, Ontario Premier Harris responded to letters from APEC, from people seeking more or less to destroy my country, by stating that yes, bilingualism is expensive. It is divisive, and perhaps one day it will be done away with, and there will be a review of the policy and of French-language services in Ontario, which were granted under provincial legislation. The entire question will be reviewed by turning it back to a parliamentary committee for examination and consideration.

All of these questions make front page headlines in the Quebec press. The anglophone majority does not know, because it is unaware of what is going on. Mr. Harris' words of last week made the front pages of *Le Devoir* and *La Presse*. It had a very great impact upon francophones. I speak as a Franco-Ontarian. Born outside Quebec, I am a francophone outside Quebec. The fact that we are considered an ethnic minority instead of a national linguistic minority troubles us.

That is the distinction that must be made. If the rights you referred to in your presentation just now were entrenched, what would be the reaction of the anglophone minority in Quebec or outside Quebec?

Mr. White: The problem lies mainly with the national francophone minority in Canada and the specific francophone minorities in each province. There is less of a problem, if there is one at all, with the anglophone minority in Quebec, whose rights have for the most part been very well respected and who have always been very well treated by the province of Quebec.

The intention of my proposal is to reassure francophones throughout Canada, particularly those in Quebec, that they are welcome in this country, that they are equal partners in this country. We want them to remain in this country; all of Canada belongs to them.

To that end, the first thing that would have to be entrenched in the Constitution is an acknowledgment of the existence of this national minority, which is lacking in the Constitution.

Secondly, recognition of this national minority's entitlement to self-government is not in the Constitution, except by implication.

Third, there is no recognition of language rights and entitlement to representation, for example on the Supreme Court, in the House of Commons, the cabinet, the Senate. Le sénateur Gauthier: Je suis un de ceux qui doute de la bonne foi de la majorité parfois. En 1982, on a enchâssé dans la Constitution des droits de gestion scolaire. Aujourd'hui en Ontario, nous ne l'avons pas encore. Il y a encore deux autres provinces, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve, de même que le Yukon où le droit accordé en 1982, il y a 16 ans, n'est pas reconnu.

Le sénateur Beaudoin: Il y a 14 ans.

Le sénateur Gauthier: J'exagère un peu, 14 ans. Encore en fin de semaine dernière, M. Harris, le premier ministre de l'Ontario, en réponse à des lettres qu'il a reçues d'esprits plus ou moins destructeurs de mon pays, de l'APEC, a répondu à ces lettres en disant: Oui le bilinguisme, cela coûte cher. C'est divisif, on va abolir cela peut-être un jour, et on verra à revoir cette politique et les services en français en Ontario que l'on a accordés par une loi provinciale. On va reconsidérer toute cette question en la retournant à un comité parlementaire pour examen et considération.

Toutes ces questions font la une dans la presse québécoise. La majorité anglophone ne le sait pas, parce qu'elle ne sait pas ce qui se passe. M. Harris, de la façon dont il a parlé la semaine dernière, fait la une dans *Le Devoir*, dans *La Presse*. Cela a un impact très important pour les francophones. Je parle comme Franco-Ontarien. Je suis né à l'extérieur du Québec, je suis un francophone hors Québec. Le fait que l'on nous considère comme une minorité ethnique, et non comme une minorité linguistique nationale, nous agace.

C'est la distinction qu'il faut faire. Si on enchâssait les droits que vous avez mentionnés dans votre exposé tantôt, comment est-ce que la minorité anglophone au Québec ou anglophone hors Québec réagirait?

M. White: Le problème se situe surtout chez la minorité francophone nationale au Canada et au sein des minorités particulières des francophones de chaque province. Le problème, s'il en existe un, est moindre chez la minorité anglophone au Québec dont les droits ont été pour la plupart très bien respectés et qui a toujours été très bien traitée par la province de Québec.

Ma proposition va dans le sens de rassurer les francophones du Canada tout entier, surtout ceux du Québec, qui sont les bienvenus dans ce pays, qui sont des partenaires égaux dans ces pays. On veut qu'ils demeurent au pays. Le Canada est à eux tout entier.

Pour cela, il faudrait réussir à enchâsser dans la Constitution, premièrement, la reconnaissance de l'existence de cette minorité nationale, ce qui n'est pas dans la Constitution.

Deuxièmement, la reconnaissance du droit à l'autogouvernement de cette minorité nationale n'est pas dans la Constitution, sauf implicitement.

Troisièmement, la reconnaissance des droits linguistiques et des droits de représentation n'y est pas, comme par exemple, on avait parlé des droits de représentation à la Cour suprême, à la Chambre des communes, au Cabinet, au Sénat.

If that were all openly acknowledged in the underlying principles of the Constitution, it would have a ripple effect on all francophones throughout Canada. This was what francophones were hoping for at the time of Confederation. As we all know, starting with 1870, and perhaps running right up to the World War I conscription crisis, or even later, that dream was dealt a number of death blows.

**Senator Gauthier:** You have referred to any changes or reductions in rights which ought to be made with the consent of the minority involved. Now to return to my first question.

Could language rights in which improvements were desired be opposed by a region with a veto and, if so, would that block any progress toward that goal?

I am thinking of post-secondary education. For example, adding educational rights for post-secondary education. At this time, they are at the elementary and secondary levels.

Mr. White: Are you speaking of the arrangement contemplated by Bill C-110?

Senator Gauthier: Yes.

Mr. White: According to this bill, it seems to me that a region can oppose an amendment which would confer a right to education or would change such rights.

I am not an expert in this. Caution is required before venturing too far into constitutional law, but that seems to be the case.

Senator Gauthier: You would be in favour of a proposal which would prevent a province or region from opposing any constitutional modification which would be in favour of advancing language rights or aboriginal rights, or the right to sexual equality, or fundamental rights. You would be one of the people who would be bothered by that.

Mr. White: I would be in favour of a region not directly concerned being unable to oppose the improvement of a minority's language or other rights.

Moreover, I am not sure that I could put my finger on it right away, but there is a clause in the Charter which states that there is nothing in the Constitution to prevent Parliament or a legislature from recognizing other language rights. That, I feel, is basic.

### [English]

Senator Andreychuk: I would like some clarification on Bill C-110. Do you believe that entrenching regions — as opposed to focusing on provinces — is the way to go? If we do enact this bill as an interim measure, as this is being sold, do you believe that we could then negotiate it out of existence as soon as 1997?

Mr. White: Senator, your point is well taken. In effect, today, we are embarking on the 1997 revision process of the amendment procedure. We must recognize that.

Si on reconnaissait tout cela ouvertement, dans les principes de base de la Constitution, cela aurait un effet de vague chez tous les francophones au Canada. C'est l'espoir que les francophones avaient au temps de la Confédération. Comme nous le savons tous, il y a eu une série de coups de marteau de 1870, jusqu'à peut-être la crise de la conscription de la Première Guerre mondiale ou même après, qui ont fait disparaître ce rêve.

Le sénateur Gauthier: Vous avez fait allusion à toute modification ou diminution des droits qui devrait se faire avec le consentement de la minorité visée. Je reviens à ma première question.

Un droit linguistique que l'on voudrait bonifier pourrait-il être opposé par une région qui a un veto, et ainsi on arrêterait toute progression dans ce sens?

Je pense au post-secondaire. Par exemple, si on devait augmenter en éducation le droit à l'éducation post-secondaire. Dans le moment, c'est à l'élémentaire et au secondaire.

M. White: Est-ce que vous parlez du régime envisagé par le projet de loi C-110.

Le sénateur Gauthier: Oui.

M. White: Il me semble qu'une région peut, selon ce projet de loi, s'opposer à un amendement qui donnerait un droit éducationnel ou qui changerait les droits éducationnels.

Je ne suis pas expert là-dedans. Il faut être réticent avant de s'aventurer trop loin dans le droit constitutionnel. Il me semble que oui.

Le sénateur Gauthier: Vous seriez favorable à une proposition qui voudrait qu'une province ou une région ne puisse s'opposer à tout modification constitutionnelle favorisant la progression des droits linguistiques ou des droits des autochtones ou des droits de l'égalité des sexes ou des droits fondamentaux. Vous seriez un de ceux qui serait inquiet.

M. White: Je serais favorable à ce qu'une région qui n'est pas directement intéressée ne puisse pas s'opposer à la bonification des droits linguistiques ou autres d'une minorité.

D'ailleurs, je ne sais pas si je serais capable de la trouver tout de suite, mais il y a une disposition dans la Charte qui dit que rien dans la Constitution n'empêche le Parlement ou une législature de reconnaître d'autres droits linguistiques. Je pense que cela est fondamental.

### [Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Je voudrais obtenir des éclaircissements au sujet du projet de loi C-110. Croyez-vous que la solution consiste à enchâsser les régions, au lieu de se concentrer sur les provinces? Si nous adoptons effectivement ce projet de loi, qui, comme on le prétend, constitue une mesure provisoire, pensez-vous que nous pourrions l'abroger dès 1997, au moment des négociations?

M. White: Votre intervention est très pertinente, sénateur. En effet, le processus de révision de la procédure de modification, prévu en 1997, est déjà amorcé. Nous devons reconnaître cela.

I am not an expert in these matters. I know they are highly technical. However, as I said in my opening remarks, it is very important that we try to agree on principles before we try to get into the specifics.

A number of principles exist. First of all, to be modern and accurate in the legal sense, there are now eleven partners in this confederation — the ten provinces plus the federal government. The first rule is that there should be no amendment permitted which negatively affects the essential rights and interests of any one of the parties to the confederation, unless that party gives their consent. That should be rule number one.

We must also recognize — and this is the new element which I am trying to promote today — that over and above the existence of the 11 parties to the Constitution, there are in this country three national groups: Two national minorities which must be recognized as such. They have specific interests which are distinct from the interests of the majority. The Constitution must recognize that, and must define those rights as much as possible, and must determine who speaks for those rights.

At the moment, by default, the government of Quebec must speak for the rights of francophones in the whole country. That is just one government out of 11. There is no government that can speak for the rights of the aboriginal peoples at the moment, although, as I have suggested, when the government of Nunuvut is formed, perhaps it can do so.

That is the second level, Senator Andreychuk, which we must define in the Constitution. What are the essential rights of those minorities which cannot be changed without their consent and, then, how is that consent to be expressed?

Senator Andreychuk: Working in the international field as I do, one of my concerns arises with the definition of "national minorities." How does one then resolve issues if minority interests become competing interests? What happens, for example, if aboriginal rights and francophone rights, in a province or on a national level, are in a competing position?

Mr. White: That often arises in human affairs. Rights compete all the time. That is essentially why we have a legal system; to try and sort out who should get what.

To me, the most important thing is to define these rights at the individual level, not the collective level, and to make an individual decision on whether an individual wishes to be associated with a national minority or not. I should be free to choose, as I have said, the official language in which I wish to receive government services or conduct my affairs, or whatever. It should not be possible for anyone to say that I am an anglophone and therefore cannot take some action, or that, as a francophone, there is some restriction.

Je ne suis pas spécialiste de ces questions. Je sais qu'elles sont très techniques. Cependant, comme je l'ai dit dans mes observations préliminaires, il est très important que nous tentions de nous entendre sur les principes avant d'essayer d'entrer dans les détails.

Il existe un certain nombre de principes. Tout d'abord, pour être modernes et précis en termes juridiques, nous devons reconnaître qu'il y a actuellement 11 partenaires dans la Confédération: les dix provinces et le gouvernement fédéral. La première règle, c'est qu'aucune modification ne devrait être autorisée si elle porte préjudice aux droits et aux intérêts essentiels d'une partie ou d'une autre à la Confédération, à moins que cette partie ne donne son consentement. Ce devrait être la première règle.

Nous devons également reconnaître — et il s'agit là du nouvel élément que j'essaie de promouvoir aujourd'hui — qu'au-delà de l'existence des 11 parties à la Constitution, il y a dans notre pays trois groupes nationaux, dont deux minorités nationales qu'il faut reconnaître comme telles. Elles ont des intérêts spécifiques qui diffèrent de ceux de la majorité. La Constitution doit reconnaître cela, doit définir ces droits dans toute la mesure du possible, et doit déterminer qui défend ces droits.

En ce moment, le gouvernement du Québec doit, par défaut, défendre les droits des francophones de tout le pays. Il ne s'agit là que d'un gouvernement sur 11. Pour l'instant, aucun gouvernement ne peut défendre les droits des peuples autochtones, bien que, comme je l'ai laissé entendre, lorsque le gouvernement du Nunavut sera formé, ce dernier pourra peut-être s'en charger.

C'est le deuxième élément, sénateur Andreychuk, que nous devons définir dans la Constitution. Quels sont les droits essentiels de ces minorités qui ne peuvent être modifiés sans leur consentement et, ensuite, comment ce consentement doit-il s'exprimer?

Le sénateur Andreychuk: Pour quelqu'un qui oeuvre comme moi dans le domaine international, la définition de «minorités nationales», entre autres, soulève des inquiétudes. Dans ce cas, comment peut-on trouver une solution lorsque les intérêts des minorités entrent en opposition? Qu'arrive-t-il quand, par exemple, les droits des autochtones et ceux des francophones s'opposent, que ce soit à l'échelle provinciale ou nationale?

M. White: Cette situation se produit souvent dans les relations humaines. Les droits s'opposent continuellement. La principale raison d'être de notre système de justice consiste à tenter de déterminer les droits de chacun.

Pour ma part, il est essentiel de définir ces droits au niveau de l'individu, et non de la collectivité, et de prendre une décision individuelle, à savoir si un individu souhaite être associé à une minorité nationale ou non. Comme je l'ai dit, je devrais avoir la liberté de choisir la langue officielle dans laquelle je souhaite recevoir des services gouvernementaux ou mener ma vie, par exemple. Personne ne devrait pouvoir se dire anglophone et donc dans l'impossibilité de faire quelque chose, ou francophone et donc limité dans son action.

The same is true of aboriginal peoples. Their rights must be individually attributed and individually recognized. Once that is done, it should be possible for the courts, if necessary, to work out the disputes if such arise.

Senator Andreychuk: You have recognized three national groups, one of which is perhaps not legal or historic, but it is becoming socially practical to do so. It is also one with which I am dealing.

Some of us have difficulty identifying with the anglophone-francophone issues because we come from other antecedents. How, then, do we begin to deal with that growing population, other than by education, in order to make them understand the historic perspectives and the legal imperatives that flow from that recognition? I see that more in the West, where more than 40 per cent have that difficulty.

When I was growing up, I had difficulty being called an anglophone because I was struggling to learn the English language. I did not identify with either one of the majority groups, so I understand and recognize so much of what our immigrant population and our non-English, non-French folks are feeling. That feeling is pronounced in the West. It is not a legal or constitutional issue but it is certainly becoming a social issue.

Mr. White: It is a sociological issue, and you may have noticed, senator, that I did not refer to the anglophone majority; I referred only to the minorities. The reason I did so is that minorities tend to know who they are, and they do not have any difficulty identifying themselves. They are almost forced to do so by the majority. The majority, on the other hand, as I said in French, tends to take the attitude: Well, what is your problem? I am all right. Why can you not be like me?

Majorities have great difficulty understanding the problems of minorities. In this country, we have not developed the habit of thinking of ourselves as a majority, and perhaps we never will. We think of ourselves as Canadians. That was the John Diefenbaker line: We are all Canadians together. There should be no hyphenated Canadianism; there should be one nation.

That is fine if you belong to the majority part of that one nation. It is not so fine if you do not. It will be a long time, senator, before the majority, which is very diverse and disparate, with various origins and languages and so on, begins to think of itself as a cohesive majority. Perhaps they never will. That is not the point; the point is not majority rights.

One thing Canadian history has taught us, senator, is that majorities can look after themselves. It is the minorities that need the protection. I am not worried about the majority, and I do not care how they define themselves. However, there is one thing which we must make clear to members of the majority. That is that there are only two official languages in Canada: English and French. They should both have equal status across the country.

Il en va de même pour les peuples autochtones. Leurs droits devraient être attribués et reconnus individuellement. Cela fait, les tribunaux devraient être en mesure de régler les conflits, le cas échéant.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez reconnu trois groupes nationaux, dont un n'est peut-être pas conforme ni à la loi ni à l'histoire, mais dont la reconnaissance se révèle de plus en plus pratique socialement. C'est également celui dont je traite.

Certains d'entre nous éprouvons de la difficulté à cerner les différends entre anglophones et francophones, parce que nous avons d'autres antécédents. Alors, comment pouvons-nous nous y prendre avec cette population croissante, autrement que par l'éducation, afin de lui faire comprendre les perspectives historiques et les impératifs juridiques qui découlent de cette reconnaissance? Je pense davantage à l'Ouest, où plus de 40 p. 100 de la population est aux prises avec cette difficulté.

Quand j'étais jeune, je pouvais difficilement être appelée anglophone, parce que je peinais pour apprendre la langue anglaise. Je ne m'identifiais à aucun des deux groupes majoritaires, de sorte que je comprends en grande partie ce que ressentent nos immigrants et nos compatriotes qui ne sont ni anglophones, ni francophones. Ce sentiment est plus prononcé dans l'Ouest. Ce n'est pas une question d'ordre juridique ou constitutionnel, mais il ne fait aucun doute que c'est de plus en plus une question sociale.

M. White: C'est une question sociologique et vous avez peut-être remarqué, sénateur, que je n'ai pas fait allusion à la majorité anglophone, mais seulement aux minorités. C'est que les minorités se connaissent fort bien et n'ont aucun mal à s'identifier. Elles y sont pratiquement forcées par la majorité. Par ailleurs, la majorité, comme je l'ai dit en français, tend à adopter une attitude qui signifie: «Eh bien, c'est quoi votre problème? Moi, je suis très bien. Pourquoi ne pouvez-vous pas être comme moi?»

Une majorité a beaucoup de mal à comprendre les problèmes d'une minorité. Au Canada, nous n'avons pas pris l'habitude de nous voir comme une majorité, et peut-être ne le ferons-nous jamais. Nous nous voyons comme des Canadiens. John Diefenbaker disait : «Nous sommes tous des Canadiens. Il ne devrait pas y avoir de qualificatif; nous faisons tous partie d'un même pays.»

On accepte ces paroles quand on est membre de la majorité dans un pays, mais il en va autrement quand on n'en fait pas partie. Il faudra du temps, sénateur, avant que la majorité, qui compte des éléments très variés et disparates, de diverses origines, langues, entre autres, commence à se voir comme une majorité homogène. Elle n'y arrivera peut-être jamais. Ce n'est pas l'objet de mon argument; il n'est pas question des droits de la majorité.

L'histoire du Canada m'a appris une chose, sénateur, et c'est que les majorités sont capables de se défendre. Ce sont les minorités qui ont besoin de protection. Je ne m'inquiète pas de la majorité et la façon dont elle se définit ne me préoccupe guère. Toutefois, nous devons faire en sorte que ses membres saisissent clairement la réalité suivante: au Canada, il n'y a que deux langues officielles, le français et l'anglais. Ces deux langues devraient avoir un statut égal d'un bout à l'autre du pays.

It is unfortunate that some people have never understood the fundamental characteristics of our country because those characteristics are not set out in our Constitution. Some people think that, if the French language has rights in Alberta, then why should the Ukrainian language not have rights in Alberta, or the Chinese language in Vancouver? There are some very good answers to that question, but they are very seldom given. Many people are confused on that, but on that point I would insist: There are only two official languages in Canada.

Senator Carstairs: Mr. White, I should like to focus for a moment on Bill C-110 itself. What would you suggest we do with Bill C-110? You state in your document that it is clearly a step in the right direction. If it is a step in the right direction, does that mean that you think we should pass it? Or do you think we should amend it? What do you think we should do with it?

Mr. White: This is an awful thing to have to do in a Senate hearing, but I must speak politically. We must look at the politics of this situation. This bill has been introduced to try and impress the electors of the province of Quebec who may be persuaded not to vote yes in the next referendum, if there is one. It has not been introduced to impress the government of the Parti Québécois. I do not think anyone expects that that group will applaud and say, "This is wonderful." However, I wonder what the attitude is, either official or unofficial, of the official opposition in Quebec? What is the attitude of the Quebec Liberal Party to this bill? If I were in your position, senator, I would invite Daniel Johnson to come and give you his views as to what he thinks about this bill.

Senator Meighen: We did, and he did not come.

Mr. White: Maybe you can find someone else, then. You have asked me a political question and I do not feel qualified to give you a political answer. It is quite possible that this bill may do more harm than good. On the other hand, it is possible that it may do more good than harm. I am not in a position to answer that.

Senator Carstairs: For someone who does not wish to give a political answer, that sounded pretty political to me. The bottom line is that that is what we must decide in the next two weeks. We hope that the witnesses who appear before us will give us some insight on exactly what it is that we should do. What would you do if you were sitting in my chair?

Mr. White: I would make some telephone calls to some members of the Quebec Liberal Party and I would get someone up here. If they will not come for whatever reason, I would make sure I learned their views privately, so that I could express them. I would also read the media in Quebec and look at the reaction the Quebec media is giving to this bill.

**Senator Rivest:** Call me! I am a member of the Quebec Liberal Party. I prefer substance more than procedure.

Mr. White: I think everyone recognizes what the Prime Minister is trying to do. He is trying to honour a commitment that he made at the end of the referendum campaign. That is a

Il est regrettable que certains n'aient jamais compris les caractéristiques fondamentales de notre pays, parce que ces caractéristiques ne sont pas inscrites dans la Constitution canadienne. Constatant que la langue française a des droits en Alberta, d'aucuns se demandent pourquoi la langue ukrainienne n'en aurait pas en Alberta, ou encore pourquoi la langue chinoise n'aurait pas de droits à Vancouver. Il existe d'excellentes réponses à ces questions, mais on les entend rarement. Il y a beaucoup de confusion à cet égard, mais j'insiste pour dire qu'il y a seulement deux langues officielles au Canada.

Le sénateur Carstairs: Monsieur White, je voudrais m'arrêter un moment sur le projet de loi C-110 même. À votre avis, que devrions-nous faire du projet de loi C-110? Dans votre mémoire, vous affirmez qu'adopter cette mesure, c'est franchir un pas dans la bonne direction. Est-ce que cela signifie qu'à votre avis, nous devrions l'adopter? Devrions-nous la modifier? Que devrions-nous faire de cette mesure?

M. White: Aussi détestable que cela puisse se révéler au cours d'une audience du Sénat, je vais parler de politique. Nous devons tenir compte de l'aspect politique de cette mesure. Le projet de loi a été présenté afin d'impressionner les électeurs du Québec qui pourraient être tentés de voter «oui» au prochain référendum, le cas échéant. Le but n'était pas d'impressionner le gouvernement du Parti québécois. D'après moi, personne ne s'attend que ce groupe applaudisse en disant: «C'est formidable!» Toutefois, je me demande quelle est la réaction, officielle ou officieuse, de l'opposition à Québec. Quelle est la réaction du Parti libéral du Québec à ce projet de loi? Si j'étais à votre place, sénateur, j'inviterais Daniel Johnson à venir exposer son opinion sur ce projet de loi.

Le sénateur Meighen: Nous l'avons fait, mais il s'est abstenu.

M. White: Vous pourriez peut-être inviter quelqu'un d'autre, dans ce cas. Vous m'avez posé une question politique et je ne sens pas qualifié pour vous donner une réponse politique. Il se peut fort bien que ce projet de loi fasse plus de mal que de bien. Par contre, l'inverse est aussi possible. Je ne suis pas en mesure de le dire.

Le sénateur Carstairs: Pour quelqu'un qui ne voulait pas donner une réponse politique, tout cela m'a paru très politique. Au bout du compte, c'est la question que nous devons trancher d'ici deux semaines. Espérons que les témoins que nous interrogerons nous aideront à déterminer la voie à suivre. Que feriez-vous, si vous étiez à ma place?

M. White: Je téléphonerais à des membres du Parti libéral du Québec et je demanderais à quelqu'un de venir témoigner. En cas de refus, pour une raison ou une autre, je ferais en sorte qu'ils me communiquent leurs points de vue en privé, pour pouvoir en faire part. Je suivrais aussi les médias du Québec et j'étudierais leurs réactions à ce projet de loi.

Le sénateur Rivest: Qu'on m'appelle! Je suis membre du Parti libéral du Québec. Je préfère la substance à la procédure.

M. White: Je suis d'avis que tout le monde sait ce que le Premier ministre tente de faire. Il essaie de remplir un engagement qu'il a pris à la fin de la campagne référendaire. C'est un geste

noble and an honourable thing to do. However, the question is whether or not this is the best way to do it. That is a difficult question to answer.

Senator Carstairs: Do you have alternative ideas?

Mr. White: Yes, I do. I should like to see a proposal put on the table for a constitutional amendment.

Senator Meighen: Along these lines?

Mr. White: Yes. Along these lines, or along the lines that I outlined in my presentation. Once that is on the table — and if it had some official status as having come from the government of Canada; or, if the Government of Canada does not want it to have that official status, perhaps the government of New Brunswick might present it, or somebody might present it, then at least it would be on the table — we could start discussing it. If we cannot have something in front of us to discuss, I do not see how we will ever be able to come to a consensus.

Senator St. Germain: Mr. White, thank you for coming here today. I always find you interesting, but you are more interesting today than you usually are.

In relation to Bill C-110, when you start handing out vetoes like this, what is your opinion? Perhaps vetoes should be restricted to those minorities which require protection, as opposed to giving them out holus bolus so that you end up with virtually a gridlock situation. That is what I see happening with this piece of legislation.

Inasmuch as I was the one who was screaming for B.C. to have a veto, my complaint was based on the principle that we were neglected by the committee and, as well, we are the Pacific region. However, in my heart of hearts, and for the benefit of the country, I still think that by handing out vetoes in this fashion we are creating a dangerous precedent, and which dimishes the Quebec cause.

Mr. White: I completely agree with you. We should try to call a spade a spade. This bill is attempting to give a veto to the province of Quebec as the representative of the francophone peoples of Canada, but it does not say that. It says that we cannot do that because it is not politically acceptable. Therefore, we must give a veto to everyone. The other regions of the country say, "If Quebec is getting one, we want one, too." They do not know why they want it, or whether they want it. They want it because if they do not get it, they will be unequal. That is absolute nonsense. If the government had the courage to say, "We will give a veto to the government of Quebec on behalf of the francophone peoples of Canada, and here it is," we would have a very different debate occurring.

I do not deny that there could be some essential interests of the Pacific region of Canada that require a veto for that region. I do not know what they are, but I suggested in my presentation that if there are such, then that region should define them. Let us put them on the table. If there are essential interests of the three prairie or western provinces, then let us put them on the table and see what they are. Let us define our essential interests, and give

noble et honorable. Toutefois, il s'agit de savoir si c'est la meilleure façon de procéder. La question est difficile.

Le sénateur Carstairs: Vous avez d'autres idées?

M. White: Oui. J'aimerais que l'on dépose une proposition modifiant la Constitution.

Le sénateur Meighen: Dans ce sens-là?

M. White: Oui. Dans ce sens ou selon ce que j'ai affirmé dans mon mémoire. Une fois la proposition déposée — elle pourrait avoir un caractère officiel du fait qu'elle vient du gouvernement du Canada, mais, si le gouvernement du Canada s'opposait à ce caractère officiel, le gouvernement du Nouveau-Brunswick ou quelqu'un pourrait la présenter, de sorte qu'au moins elle serait sur la table —, nous pourrions commencer à en discuter. Si nous n'avons aucune proposition à débattre, je ne vois pas comment nous pourrons arriver un jour à un consensus.

Le sénateur St. Germain: M. White, je vous remercie d'être venu nous rencontrer aujourd'hui. Je vous trouve toujours intéressant, mais plus encore aujourd'hui.

Pour revenir au projet de loi C-110, que pensez-vous de la décision de distribuer ainsi des droits de veto? Les droits de veto devraient peut-être être réservés aux minorités qui ont besoin d'être protégées, au lieu d'être donnés en bloc, de sorte qu'on aboutit pratiquement à une situation inextricable. C'est précisément ce qui se produit avec cette mesure législative.

C'est moi qui ai insisté à cor et à cri pour que la Colombie-Britannique obtienne un droit de veto, parce que je trouvais que le comité ne s'occupait pas de nous, alors que nous représentons la région du Pacifique. Toutefois, au plus profond de moi, pour le bien du Canada, je crois toujours qu'en distribuant ainsi des droits de veto, nous établissons un dangereux précédent et que nous nuisons à la cause du Québec.

M. White: Je suis entièrement d'accord avec vous. Nous devrions nous efforcer d'appeler un chat un chat. Ce projet de loi tente de donner un droit de veto au Québec, en tant que représentant des francophones du Canada, même s'il ne le dit pas. Selon le projet de loi, nous ne pouvons le faire parce que c'est politiquement inacceptable. Par conséquent, nous devons accorder un droit de veto à toutes les régions canadiennes. Ces dernières disent: «Si le Québec a un droit de veto, nous en voulons un, nous aussi.» Elles ne savent pas pourquoi elles veulent un droit de veto, ni même si elles en veulent vraiment un. Elles en veulent un parce qu'autrement, elles ne seront pas sur le même pied d'égalité. C'est complètement insensé. Si le gouvernement avait le courage de dire: «Nous accordons un droit de veto au gouvernement du Québec, pour qu'il l'exerce au nom de tous les francophones du Canada», notre débat serait tout autre.

Je ne nie pas qu'il pourrait y avoir des intérêts essentiels de la région du Pacifique qui exigent un droit de veto pour la région. Je ne connais pas ces intérêts, mais j'ai laissé entendre dans mon mémoire que s'ils existaient, la région devrait les définir. Mettons-les sur la table. S'il existe des intérêts essentiels des trois provinces des Prairies et de l'Ouest, mettons-les sur la table et définissons-les. Définissons nos intérêts essentiels et donnons-

each of us a veto to protect our essential interests. That is what we must do.

Senator St. Germain: In your comments and in your presentation, you make reference to the fact that two official languages should be available in all regions of the country. You have travelled this country; you know the make-up of the country and you know the mentality that is out there. This is why I return to the veto. If we give Quebec the veto on these linguistic rights, and these are rights that belong to them, in the view of many, myself included, there would be no need to create the havoc in the regions that, in practical terms, you and I know will take place if, as a result of doing something we should have done differently, we are forced to go out and sell some program or other.

Mr. White: We must be careful to be precise in these matters. I am talking about giving equality of language rights to individuals throughout the country. I am not talking about extending French everywhere. I am talking about giving equality of language rights. Rights are a starting point, not a finishing point. How can we say that we are equal citizens of Canada unless we have the same rights? In my opinion, giving language rights to francophones in British Columbia does not take away the rights of anglophones or anyone else. There is no logical, defensible reason for anyone to object to recognizing the rights of someone else to something which they themselves already enjoy. It comes down to a question of political leadership, and that is the point fwith which I started out.

In my opinion, that argument is not too hard to sell. Every anglophone in Canada has all of these rights, and they are in the majority. No one will take away the rights of the anglophones. The anglophones in Canada can use English everywhere they want except in some situations in the province of Quebec. Frankly, my own view is that that was largely done as a result of losing patience with the rest of the country. The rest of Canada would never recognize the rights of francophones, so why should Quebec continue to recognize the rights of anglophones?

**Senator Meighen:** Even the putative leader of the government of Quebec has questioned that.

Mr. White: Yes. I think it is time for political leadership. We are not taking anything away from anyone. We are not asking anyone to give up any rights. We are simply asking all Canadians to recognize and respect the basic language rights of all other Canadians. That is all we are doing.

Senator St. Germain: My final question relates to Bill C-110. If we pass this bill in its present form — and based on the analogy or the example that you gave of the Bloc Québécois and the Reformers forming a majority, and the government ruling with a minority — do you not feel that Bill C-110 feeds the separatist movement in Quebec, rather than dealing with the problem that we have? The government already has its pamphlet printed up,

nous un droit de veto pour les protéger. Voilà ce que nous devons faire.

Le sénateur St. Germain: Dans vos observations et dans votre mémoire, vous rappelez que les deux langues officielles devraient être utilisées dans toutes les régions canadiennes. Vous avez traversé le pays, vous connaissez sa composition de même que la mentalité de ses habitants. C'est pourquoi je reviens au droit de veto. Si nous accordions le droit de veto au Québec à l'égard des droits linguistiques, droits qui lui appartiennent selon bien des gens, y compris moi-même, il ne serait pas nécessaire de semer le désordre dans les régions, comme cela se produira — nous le savons vous et moi — si, par suite d'une action que nous aurions dû faire différemment, nous étions forcés de promouvoir un programme.

M. White: Nous devons absolument être précis en parlant de ces questions. Je parle d'établir l'égalité des droits linguistiques pour tous les individus au Canada. Je ne dis pas qu'il faut étendre l'usage du français partout, mais qu'il faut établir l'égalité des droits linguistiques. Les droits représentent un point de départ et non d'arrivée. Comment pouvons-nous soutenir que nous sommes des citoyens égaux au Canada, si nous n'avons pas les mêmes droits? À mon avis, accorder les droits linguistiques aux francophones de la Colombie-Britannique ne diminue en rien les droits des anglophones ou d'autres. Il n'y a aucune raison logique et défendable qui permette à quiconque de s'opposer à ce que l'on reconnaisse à d'autres des droits qu'il a déjà lui-même. Nous en revenons à la question de leadership politique qui était mon point de départ.

D'après moi, cet argument n'est pas trop difficile à défendre. Tout anglophone au Canada possède tous ces droits et fait partie de la majorité. Personne ne retirera les droits des anglophones. Au Canada, les anglophones peuvent utiliser l'anglais partout s'ils le veulent, sauf dans certains cas au Québec. Franchement, je suis personnellement d'avis que cela est arrivé parce que des Québécois ont perdu patience face au reste du Canada. Le reste du Canada ne reconnaîtra jamais les droits des francophones, pourquoi donc le Québec devrait-il continuer de reconnaître les droits des anglophones?

Le sénateur Meighen: Même le chef putatif du gouvernement du Québec a remis cela en question.

M. White: Oui. Je pense que l'heure est au leadership politique. Nous n'enlevons rien à personne. Nous ne demandons à personne d'abandonner des droits. Nous demandons simplement à tous les Canadiens de reconnaître et de respecter les droits linguistiques fondamentaux de tous les autres Canadiens. Rien de plus.

Le sénateur St. Germain: Ma dernière question porte sur le projet de loi C-110. Si nous adoptons cette mesure dans sa forme actuelle — et que nous prenons l'analogie ou l'exemple que vous avez donné du Bloc québécois et du Parti réformiste qui forment la majorité, alors que le gouvernement dirige avec l'aide d'une minorité — ne croyez-vous pas que le projet de loi C-110 attise le mouvement séparatiste au Québec, plutôt que de remédier au

stating that this bill is law, even though it has not been passed here.

What do you think about this bill? I go back to what Senator Carstairs said. I would like your opinion as to what is the course of least fallout? Should we be amending this bill?

There was a suggestion here this morning by Senator Meighen that we put a sunset clause in the bill. Would that water it down? Or should we vote against it, or just pass it in its original state? What would your opinion be?

Mr. White: I heard the minister's testimony this morning, senator. I believe I heard him say that this could be a transitory provision, and that it is possible that it might lead to a constitutional amendment. I think that would be the most helpful course of action. In my opinion, we should begin right now to talk about what will be talked about in 1997.

However, if I were the leader of the Parti Québécois, I would laugh at this bill. It gives no meaningful, secure protection to the rights of francophone Quebecers. The only thing that can give such protection is a constitutional amendment.

I know we are traumatized by the experience of the Meech Lake and Charlottetown Accords, but we must face the music. This is where leadership is so important. We must try again to put these essential rights of Canadians into our Constitution. If we cannot succeed in doing that, perhaps we do not deserve to have a country.

Senator MacEachen: I first wish to mention how the witness has, in a sense, changed the vocabulary of the discussion. He has not emphasized constitutional veto. He has not stressed the concepts of the recent past — the distinct society. He has invited us to concentrate on basic linguistic and self-government rights. I find that an interesting departure from what has been, at least, discussed.

You have suggested that the Senate itself, presumably, could launch the debate, if it were convinced — or that any individual senator could — by proposing these changes to the Constitution. I believe that at a certain point in your statement you talked about the symbolic impact of moves of this kind, even though it may take years for the constitutional protection to occur. I followed that; I think it is logical, and I think the same reasoning applies to what has been proposed by the Government of Canada. It is a legislative move with a symbolic message, with which you would be more satisfied if it were a constitutional amendment.

Do you not think that Bill C-110 has that symbolic importance which you have been advocating? I concluded from your remarks that it would have, and that is why you said it is a step in the right direction.

Mr. White: Senator, I said it was a step in the right direction because I think it was very important for the Prime Minister to follow through on the undertakings that he made in Montreal. I also said that I am not sure that it is the right step. If it were to

problème auquel nous sommes confrontés? Le gouvernement a déjà imprimé son document, déclarant que le projet de loi est devenu loi, même s'il n'a pas été adopté par le Sénat.

Que pensez-vous du projet de loi? Je reviens à ce que le sénateur Carstairs a dit. J'aimerais connaître votre opinion sur la solution la moins lourde de conséquences. Devrions-nous amender le projet de loi?

Ce matin, le sénateur Meighen a suggéré que nous ajoutions une clause de temporisation dans le projet de loi. Est-ce que cela le diluerait? Devrions-nous plutôt voter contre le projet de loi ou tout simplement l'adopter comme il est actuellement? Qu'en pensez-vous?

M. White: J'ai entendu le témoignage du ministre ce matin. Je crois qu'il a dit qu'il pourrait s'agir d'une mesure provisoire conduisant à une modification de la Constitution. Je pense que ce serait la solution la plus pratique. À mon avis, nous devrions commencer à délimiter dès maintenant les sujets qui seront abordés en 1997.

Cependant, si j'étais le chef du Parti québécois, je rirais de ce projet de loi. Il ne protège absolument pas les droits des francophones du Québec. Le seul moyen de protéger ces droits, c'est de modifier la Constitution.

Je sais que les épisodes de Meech et de Charlottetown nous ont traumatisés, mais nous devons faire face à la musique. C'est ici que le leadership prend tout son sens. Nous devons essayer à nouveau d'inclure ces droits essentiels des Canadiens dans notre Constitution. Si nous n'y parvenons pas, peut-être ne méritons-nous pas d'avoir un pays.

Le sénateur MacEachen: Tout d'abord, je tiens à souligner comment le témoin a, en un sens, transformé le vocabulaire de la discussion. Il n'a pas insisté sur le droit de veto constitutionnel. Il n'a pas insisté sur les concepts en vogue ces derniers temps — la société distincte. Il nous a invités à nous concentrer sur les droits linguistiques et les droits à l'autonomie gouvernementale fondamentaux. Je trouve que c'est là une digression intéressante.

Vous avez laissé entendre que le Sénat lui-même — ou un sénateur prenant une initiative personnelle — s'il était convaincu, pourrait peut-être lancer le débat en proposant des modifications à la Constitution. Je crois que vous avez mentionné la force symbolique d'une telle initiative, même s'il faudrait des années avant que la protection soit bel et bien incluse dans la Constitution. J'ai suivi votre raisonnement et je le trouve logique, et je crois que le même raisonnement vaut pour la proposition du gouvernement. Nous sommes devant une mesure législative porteuse d'un grand symbolisme, mais vous en seriez plus satisfaits si elle devenait une disposition constitutionnelle.

Pensez-vous que le projet de loi C-110 a tout le poids symbolique que vous souhaitez? D'après vos déclarations, j'en déduis que oui, et c'est pourquoi vous avez dit qu'il était un pas dans la bonne direction.

M. White: Sénateur, j'ai déclaré que c'était un pas dans la bonne direction parce que je crois qu'il était très important pour le premier ministre de donner suite aux engagements qu'il a pris à Montréal. J'ai cependant ajouté que je n'étais pas convaincu que become a proposal for a constitutional amendment, I would like to see it made a little more clear that it is intended to safeguard the constitutional rights of francophones in Canada through the government of Quebec.

I am not convinced that it is necessary, or helpful, to extend the so-called veto to the regions without explaining why you are doing it. If there is a reason — and there may be — then that is fine. However, if the purpose of this amendment is to give a veto to the government of Quebec, I think it would be more clear and more helpful if the amendment said so.

Senator MacEachen: The linguistic rights have been provided in New Brunswick. We all know that if there is a constitutional proposal to have linguistic rights established in each of the provinces through the Constitution, it will be a major debate — probably an uphill debate at this stage.

I ask you whether, from a strategic point of view, it would be wise for the Parliament of Canada to enter into this enterprise. Why not try to encourage the provinces to take the lead — the province of Ontario, for example?

Mr. White: That is a very viable suggestion. My own preference would be to start with the province of New Brunswick, in a process of proposing constitutional amendments.

I have given this matter a great deal of thought and I am conscious of the political difficulties involved. One approach might be based on the percentage of francophone population in a province, or the actual number of francophones in that province. You might decree, for example, that any province in which more than 100,000 francophones reside, or in which the francophone population represents more than 5 per cent, would give an undertaking that within five years French would become an official language of that province, and that services, as defined, would be offered in the French language.

That would include, as I understand it, the provinces of Ontario and Manitoba. The province of New Brunswick is already officially bilingual. We would then need to raise the question of how this would apply quid pro quo in Quebec; whether or not Quebec would be prepared to give equal rights in the Constitution to anglophones if such rights were being given to francophones elsewhere in Canada. That is an interesting question.

Then you might decree that the six remaining provinces, which each have fewer than 100,000 francophones, and fewer than 5 per cent francophones, would, in ten years' time, declare French an official language of that province. I tried this out on a cynical journalist the other day who asked me whether I could convince Ralph Klein to do that. I said that I would not need to convince Ralph Klein to do that, since I did not know whether Ralph Klein will be there in ten years' time.

c'était la mesure qu'il fallait en l'occurrence. Si ce projet de loi devait être transformé en proposition de modification constitutionnelle, j'aimerais qu'il soit plus évident que la mesure donne au gouvernement du Québec la mission de protéger les droits constitutionnels des francophones du Canada.

Je ne suis pas convaincu qu'il soit nécessaire, ni même utile, d'étendre le supposé droit de veto aux régions sans expliquer pourquoi. S'il y a une raison — et peut-être y en a-t-il une — très bien. Cependant, si le projet de loi vise à donner un droit de veto au gouvernement du Québec, je pense que nous saurions mieux à quoi nous en tenir et que cela serait plus efficace si c'était clairement dit dans le texte.

Le sénateur MacEachen: Les droits linguistiques ont été garantis au Nouveau-Brunswick. Nous savons tous que si une proposition de modification constitutionnelle visant à étendre les droits linguistiques dans chaque province est mise de l'avant, elle donnera lieu à un débat majeur — probablement même à une escalade compte tenu de la situation actuelle.

Je vous demande si, du point de vue stratégique, il serait sage pour le Parlement du Canada de se lancer dans une telle aventure. Pourquoi ne pas tenter d'inciter les provinces, l'Ontario, par exemple, à prendre l'initiative?

M. White: C'est une suggestion très envisageable. Personnellement, je verrais mieux le Nouveau-Brunswick prendre l'initiative des propositions de modifications constitutionnelles.

J'ai beaucoup réfléchi à la question et je suis conscient de toutes les difficultés que cela comporte sur le plan politique. Selon un scénario, on se baserait sur le pourcentage ou sur le nombre de francophones dans chaque province. On pourrait décréter, par exemple, que toute province comptant plus de 100 000 francophones ou une population francophone de plus de 5 p. 100 s'engage à devenir officiellement bilingue dans un délai de cinq ans et qu'elle offrira certains services précis en français.

D'après mes renseignements, cela inclurait l'Ontario et le Manitoba. Le bilinguisme est déjà officiel au Nouveau-Brunswick. Il faudrait ensuite déterminer comment cela s'appliquerait au Québec. Est-ce que le Québec serait prêt à accorder par voie constitutionnelle des droits égaux aux anglophones si les francophones les obtenaient ailleurs au Canada? C'est là une question intéressante.

On décréterait ensuite que les six autres provinces, qui comptent chacune moins de 100 000 francophones et où les francophones représentent moins de 5 p. 100 de la population totale, s'engageraient à déclarer le français langue officielle sur leur territoire dans un délai de dix ans. J'ai mentionné ce scénario à un journaliste cynique l'autre jour et il m'a demandé si je réussirais à convaincre Ralph Klein. J'ai répondu que je n'aurais pas besoin de le convaincre puisque je ne sais pas s'il sera encore là dans dix ans.

What is important is the symbolism of it. What is important is saying to Quebecers, "We will not give up. We will try again. We will try to make Quebecers feel at home throughout this entire country by recognizing their linguistic rights throughout the whole country. If it takes a long time, that is fine; we will be there." Let us at least make a start.

Senator MacEachen: If you applied the ten-year rule, you would probably pick up the Acadians in Nova Scotia.

Mr. White: Perhaps you would.

Senator MacEachen: Therefore you would entrench their linguistic rights in a constitutional amendment, and you would permit a constitutional change only with their consent?

Mr. White: Yes, one that affected their rights.

Senator MacEachen: Exactly; affecting their rights. How would they express their consent in your scheme?

Mr. White: This is something that must be determined. We do not have a mechanism. I can give you one precedent with which I am sure you are familiar. In 1867, there were 12 ridings in Quebec named in the Constitution as being protected ridings. The Constitution said that the boundaries of those ridings could not be changed without the consent of a majority of those 12 members. That is a precedent. It is the "majority of the minority" theory with which we are familiar in corporate law. It is possible to do this.

One thing I have often felt was missing in Canada was that although we are members of la Francophonie, we do not have an association of francophone legislators in Canada, at least of which I am aware. That is very strange. This country has existed for quite a long time. Am I wrong, senator?

Senator Gauthier: Quite so. I am the president of such an organization.

Mr. White: Senator, I am delighted to meet you.

Senator Gauthier: It is called l'Assemblée des parlementaires de langue français.

Mr. White: Your organization, Senator MacEachen, should address this question. If there were to be constitutional rights accorded to Franco-Ontarians, how would they be expressed, and who would have the right to speak for Franco-Ontarians? That is something which should be taken up by your organization.

Senator MacEachen: I should like to turn to another interesting point made by Mr. White, namely, the Parliament with a majority of the Bloc and the Reform together promoting a constitutional amendment that would be damaging, as he described it, and supported by the provinces. On this point, I certainly would look to you for a better opinion than my own.

However, as I read the bill, the federal government would not be hampered in taking a very active role in that situation because, as I understand it, the bill prohibits the federal government from introducing a motion to do certain things in Parliament. Am I not correct in saying that, with that interpretation, the federal Ce qui compte, c'est le symbolisme de la mesure. Ce qui importe, c'est de dire aux Québécois que nous ne renoncerons pas, que nous essaierons encore, que nous essaierons de les faire se sentir chez-eux partout au Canada, même s'il faut beaucoup de temps pour cela. Commençons au moins à faire quelque chose.

Le sénateur MacEachen: Si vous appliquiez la règle des dix ans, vous incluriez probablement les Acadiens de la Nouvelle-Écosse.

M. White: Peut-être.

Le sénateur MacEachen: Par conséquent, vous incluriez leurs droits linguistiques dans la Constitution et toute modification constitutionnelle ultérieure nécessiterait leur consentement?

M. White: Oui, pour les modifications qui touchent leurs droits.

Le sénateur MacEachen: C'est cela, si elles touchent leurs droits. Comment exprimeraient-ils leur consentement?

M. White: Cela reste à déterminer. Nous n'avons aucun mécanisme. Cependant, il y a un précédent que, je suis sûr, vous connaissez. En 1867, il y avait au Québec douze circonscriptions nommément protégées dans la Constitution. Leurs limites ne pouvaient pas être modifiées sans le consentement de la majorité des douze députés les représentant. C'est un précédent. C'est la théorie de la «majorité de la minorité», que nous connaissons bien en droit des sociétés. Il est possible de suivre le même modèle.

J'ai souvent réfléchi au fait que le Canada, qui est membre de la Francophonie, n'avait pas, du moins à ma connaissance, d'association de législateurs de langue française. C'est plutôt étrange. Le pays existe depuis assez longtemps. Est-ce que je me trompe, sénateur?

Le sénateur Gauthier: Oui, puisque je suis le président d'une telle association.

M. White: Sénateur, je suis enchanté de vous rencontrer.

Le sénateur Gauthier: Elle s'appelle l'Assemblée des parlementaires de langue française.

M. White: Sénateur MacEachen, votre organisation devrait étudier la question. Si des droits constitutionnels devaient être accordés aux Franco-Ontariens, comment seraient-ils formulés et qui serait habilité à parler pour les Franco-Ontariens? Votre organisation devrait se pencher là-dessus.

Le sénateur MacEachen: Je voudrais aborder un autre point intéressant de l'exposé de M. White. Il s'agit du scénario où un Parlement composé en majorité de députés bloquistes et de députés réformistes proposerait une modification constitutionnelle dommageable, comme le dit M. White, et obtiendrait l'appui des provinces. Là-dessus, je m'en remettrais plutôt à votre opinion qu'à la mienne.

Cependant, comme je comprends le projet de loi, le gouvernement fédéral ne serait pas empêché de jouer un rôle très actif dans le débat du seul fait que le projet de loi lui interdit de présenter certaines motions au Parlement. Ai-je raison de dire que, selon cette interprétation, le gouvernement fédéral aurait beaucoup de government could weigh in heavily in that debate, oppose what was being proposed and throw its members, its ministers and the Prime Minister into the debate?

Mr. White: Absolutely; but my hypothesis was that the government would be in a minority and could be outvoted.

Senator MacEachen: I think that could happen in the absence of Bill C-110.

Mr. White: Yes, but it could not happen if there were a constitutional amendment that required the consent, for example, of francophone minorities.

Senator MacEachen: I understand. I am not including in the perspective the enactment of your proposal.

Mr. White: The danger, sir, is that our constitutional arrangements do not offer protection for minorities in the provinces, except for the minority in Quebec which has protections that are based on religion as well as some very narrow linguistic protections. There are no such protections for the francophone minorities in the other provinces, except for the ones which are now contained in the Charter of Rights and Freedoms, and those are not very extensive.

The hypothesis that I raised was that the Reform Party wants to repeal the Official Languages Act, I believe, or those provisions of it. It is quite possible that the Parti Québécois might not object to that.

Senator MacEachen: Right, in a minority Parliament. However, supposing that the Government of Canada would be able to weigh in in the political debate; it would not be held back by this bill. That is all I am saying.

Mr. White: That is right.

Senator MacEachen: I was afraid that the impression would be left that the Government of Canada, even though in a minority Parliament, and its members would be sterilized or frozen in the debate. They would not be; they could be very active in opposing what was happening.

Senator Meighen: Thank you, Mr. White, for coming today. I do not wish to echo Senator St. Germain's characterization of you becoming more interesting since we last met with you. However, yours is a most thought-provoking and stimulating submission.

I want to return to Senator Carstairs' point. I am sorry, for your sake, that the journalists seem to have left in droves before you completed your testimony. You have alluded to a great number of concerns that you would have if Bill C-110 were to become the law of the land, and more important, if it stayed the law of the land. Perhaps you should rewrite your first line and say that Bill C-110 is clearly a wrong step but in the right direction. Perhaps I am being facetious, and should not leave that on the record.

poids dans le débat, qu'il pourrait s'opposer à la proposition et jeter ses députés, ses ministres et son premier ministre dans la mêlée?

M. White: Tout à fait, mais dans mon exemple, le gouvernement était en position minoritaire et pouvait donc être battu lors d'un vote.

Le sénateur MacEachen: Je crois que cela peut arriver même sans le projet de loi C-110.

M. White: Oui, mais cela ne pourrait pas arriver s'il existait une disposition constitutionnelle exigeant le consentement, par exemple, des minorités francophones.

Le sénateur MacEachen: Je comprends. Je ne prévois pas l'adoption de votre proposition.

M. White: Le danger, sénateur, c'est que notre Constitution ne protège pas les minorités des provinces, à l'exception de la minorité du Québec, qui bénéficie de protections relatives à la religion et, dans une très petite mesure, à la langue. Les minorités francophones des autres provinces ne possèdent pas de protection comparable à l'exception de celles offertes par la Charte des droits et libertés, mais celles-ci ne vont pas très loin.

Mon exemple se fondait sur la volonté exprimée par le Parti réformiste d'abroger la Loi sur les langues officielles ou, à tout le moins, certaines de ses dispositions. On peut très bien supposer que le Parti québécois ne s'opposerait pas à une telle mesure.

Le sénateur MacEachen: D'accord, si nous parlons d'un gouvernement minoritaire. Cependant, supposons que le gouvernement du Canada a un certain poids dans le débat politique, le projet de loi ne l'entraverait en rien. C'est tout ce que je dis.

M. White: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Je craignais que l'on donne l'impression que le gouvernement du Canada, même en situation minoritaire, et ses membres, soient réduits à l'impuissance dans le débat. Ce ne serait pas le cas; ils pourraient s'opposer très activement à une telle mesure.

Le sénateur Meighen: Merci, monsieur White, d'être venu aujourd'hui. Je ne voudrais pas faire écho au sénateur St. Germain, qui a déclaré que vous étiez plus intéressant aujourd'hui que la dernière fois que nous vous avons rencontré, mais votre mémoire est sans conteste celui qui porte le plus à la réflexion et le plus stimulant.

Je veux revenir à ce que disait le sénateur Carstairs. Je regrette pour vous que les journalistes aient apparemment quitté la salle en grand nombre avant la fin de votre témoignage. Vous avez dit que, si le projet de loi C-110 était adopté et, plus grave encore, s'il demeurait en vigueur, vous auriez beaucoup d'inquiétudes. Peut-être devriez-vous reformuler le début de votre intervention en disant que le projet de loi C-110 est de toute évidence une mauvaise mesure, mais qu'elle va dans la bonne direction. Mais peut-être ne devrais-je pas laisser cette remarque ironique paraître au compte rendu.

At the risk of flogging a dead horse, could we go back to the idea of a sunset clause? The minister might be right when he says that this may be a transitory measure on the road to constitutional Nirvana. I hope he is right. To ensure that he is right, what would be wrong in "sunsetting" this bill so that in 1997, in the wisdom of the parties involved, if they wished to reintroduce it, they could do so; and, if they did not, then they would not be encumbered by it?

My second question goes back to the lessons to be learned from the Meech Lake Accord and other such efforts. I suggested this morning that perhaps, in those cases, it was not so much the substance as the method. Since a lot of this material will weigh heavily, at least as background, in the 1997 constitutional discussions, do you have any advice for us as to how the public participation side of things might be better handled in order for the people of Canada to genuinely feel that they have had, and will continue to have, a stake in the decisions reached; something which they clearly feel they did not have with respect to some of our earlier initiatives?

Mr. White: With regard to your first point, senator, it is an interesting suggestion that there be a sunset clause attached to this measure. It is interesting for two reasons: First, it would put some substance behind the minister's claim that this may be a transitory provision, and that there is something better in the wings. I do not think it is possible for the government to simply withdraw this bill entirely and substitute nothing for it. If it has nothing better ready, then it might well make sense to leave this on the table and possibly enact it for a limited period of time, with the understanding that a more comprehensive constitutional amendment will be proposed in time for the 1997 meeting. I think that is a very intelligent suggestion.

With regard to the second question, that is extremely difficult. My first observation would be to repeat the comment I made in my presentation. Unanimity is a dangerous thing. That is one thing that we learned, some to our cost, while others, I am sure, were quite pleased, in the case of the Meech Lake Accord. We must recognize that unanimity invites constitutional paralysis because it invites people to object to an amendment for reasons that may have absolutely nothing to do with the amendment itself. What provincial politician, I will say, can resist the opportunity? We should look carefully at what amendments require unanimity.

With regard to how to obtain public support for difficult amendments, such as the recognition of minority rights, I do not think I have an answer other than the one I have already given, which is that it requires political leadership. We have been derelict in this country in educating our population as to the fundamental characteristics of Canada. This is why I think it is important to put such characteristics in the Constitution.

As I understand it from my children, the history of Canada is barely even taught in our schools any more. If it is, it is taught in 10 different ways in 10 different provinces. A country that does

Au risque de perdre du temps, pourrions-nous revenir à l'idée de la clause de temporisation? Le ministre a peut-être raison lorsqu'il soutient qu'il pourrait ne s'agir que d'une étape menant au nirvana constitutionnel. J'espère que oui. Mais, pour en être convaincus, qu'y aurait-il de mal à inclure dans le projet de loi une clause de temporisation qui ferait en sorte que, en 1997, les parties en cause reconduisent la mesure si elles le veulent, mais ne soient pas encombrées par elle si elles n'en veulent plus?

Ma deuxième question a trait aux leçons à tirer de l'accord du lac Meech et des autres efforts allant dans le même sens. Ce matin, j'ai laissé entendre que peut-être le problème ne provenait pas tant du contenu que du contenant. Puisque les expériences passées revêtiront une grande importance, du moins comme arrière-plan, lors des discussions constitutionnelles de 1997, avez-vous des conseils à nous donner pour mieux organiser la participation du public de sorte que la population sente qu'elle a eu et continuera d'avoir son mot à dire dans les décisions, car il est clair que les Canadiens n'ont pas eu l'impression de peser beaucoup dans les tentatives qui ont été faites jusqu'à maintenant?

M. White: Tout d'abord, je dirai que l'idée d'inclure une clause de temporisation dans la mesure est intéressante. Elle est intéressante pour deux raisons: premièrement, cela donnerait un caractère plus sérieux aux affirmations du ministre lorsqu'il dit qu'il pourrait s'agir d'une mesure provisoire et qu'il a quelque chose de mieux en réserve. Je ne crois pas qu'il soit possible pour le gouvernement de simplement retirer complètement ce projet de loi sans le remplacer. S'il n'a rien de mieux à proposer maintenant, l'idéal serait peut-être de conserver cette mesure et de l'adopter pour une période limitée en précisant qu'il faudra proposer des modifications de la Constitution plus précises avant la rencontre de 1997. Je crois que cette suggestion est très intelligente.

La deuxième question est extrêmement délicate. La première chose qui me vient à l'esprit, c'est de répéter l'observation que j'ai faite dans mon exposé: l'unanimité, c'est dangereux. C'est une chose que nous avons apprise avec l'Accord du lac Meech, à nos dépens pour certains d'entre nous tandis que d'autres étaient très heureux des résultats, j'en suis sûr. Nous devons reconnaître que l'unanimité mène à l'immobilisme constitutionnel, parce qu'elle amène les gens à s'opposer à un amendement pour des raisons qui n'ont peut-être absolument rien à voir avec l'amendement lui-même. Quel politicien provincial, par exemple, peut résister à cette possibilité? Nous devrions examiner soigneusement la question de savoir quels amendements exigent l'unanimité.

Pour ce qui est de savoir comment obtenir le soutien de la population sur les amendements particulièrement délicats, comme la reconnaissance des droits des minorités, je ne crois pas avoir d'autre réponse que celle que j'ai déjà donnée: ça prend du leadership politique. Nous avons passablement négligé, dans ce pays, de sensibiliser notre population aux caractéristiques fondamentales du Canada. C'est pourquoi je crois qu'il est important de définir ces caractéristiques dans la Constitution.

D'après ce que j'ai pu voir avec mes enfants, l'histoire du Canada n'est même plus enseignée, ou si peu, dans nos écoles. Si elle l'est, on a dix histoires différentes, une pour chaque province. not know its history cannot function any better than can a person with amnesia. I think that is an interesting analogy. We do not know our history.

I have never yet come across a Canadian who, once you have sat him or her down and explained exactly what is attempting to be done does not respond with, "Oh, is that it? Well, in that case, of course, why not? It makes perfect sense." You must go through that exercise, something which we have not done; and we have not done it for 30 or 40 years.

# [Translation]

Senator Beaudoin: I would like to return to the original debate. Mr. Chrétien promised Quebec a veto in his Verdun speech. But vetoes take a variety of forms. Bill C-110 revives the Victoria formula, with the addition of British Columbia.

There would also be another way of doing this. That would be to say that no rights would be taken away from Quebec on the legislative level, without Quebec's assent, in areas specific to Quebec. That would be a form of veto.

Personally, I do not find that form of veto a bad thing. Ninety-nine per cent of people are now saying that it would be totally unacceptable elsewhere in Canada. If that is the case, obviously we will have to try to find something else, or return to the Meech Lake formula where there would be ten areas requiring unanimity instead of five.

I would like to know what you think of these three possibilities. Each has its merits, but which is the best in the present context?

Mr. White: Let us start with the Meech Lake Accord. I believe that the fundamental concept of the Meech Lake Accord is a mistake. What they were trying to do with the Meech Lake Accord was to give Quebec specifically a veto on the six matters set out in section 42.1. This they did, not by giving Quebec a veto, but by putting these in the clause demanding unanimity. This therefore gives everyone a veto.

I feel that is a mistake. I would be more inclined to take things out of the clause requiring unanimity than to put things in. That would be my first point. I would not be in favour of the approach of Meech Lake Accord.

As for the other two formulas, you said one of them would not be acceptable?

Senator Beaudoin: I am told that it is not acceptable.

Mr. White: For the rest of Canada.

### [English]

Senator Beaudoin: I am told that it is absolutely impossible to give a veto to Quebec in the areas where Quebec is distinct. "Distinct" is the wrong word. Perhaps I should say where it has a vital interest.

### [Translation]

Un pays qui ne connaît pas son histoire ne peut pas faire mieux qu'une personne souffrant d'amnésie. Je crois que la comparaison est intéressante. Nous ne connaissons pas notre histoire.

Je n'ai encore jamais rencontré un Canadien qui, quand on l'a amené à s'arrêter et qu'on lui a expliqué exactement ce qu'on essaie de faire, ne réponde pas: «C'est donc ça? Si ce n'est que cela, pourquoi pas? C'est plein de bon sens.» Il faut communiquer cette information, et c'est une chose que nous n'avons pas faite. Nous ne l'avons plus fait depuis 30 ou 40 ans.

# [Français]

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais revenir au débat fondamental. M. Chrétien a promis un veto au Québec dans son discours à Verdun. Mais il y a plusieurs formes de veto. Dans le projet de loi C-110, on ressuscite la formule de Victoria avec l'addition de la Colombie-Britannique.

Il y aurait aussi une autre façon de faire cela. Ce serait de dire qu'aucun droit ne sera enlevé au Québec sur le plan législatif, sans l'assentiment du Québec, dans les domaines de compétence du Québec. Ce serait une forme de veto.

Remarquez personnellement, que je ne la trouve pas mauvaise cette forme de veto. Maintenant, 99 p. 100 des gens disent que ce serait complètement inacceptable ailleurs au Canada. Évidemment, si c'est le cas, il faut essayer de trouver autre chose. Ou encore revenir à la formule de l'Accord du lac Meech où, au lieu d'avoir cinq sujets d'unanimité, on en aurait dix.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de ces trois possibilités. Chacune a son mérite, mais laquelle est la meilleure dans le contexte actuel?

M. White: Commençons par l'Accord du lac Meech. Je pense que le concept fondamental de l'Accord du lac Meech est une erreur. Avec l'Accord du lac Meech, on a essayé de donner un veto au Québec sur les six chefs de l'article 42.1. On l'a fait non pas en donnant un veto au Québec, mais en les incluant dans la clause qui demande l'unanimité. Alors, cela donne un veto à tout le monde.

Je pense que c'est une erreur. Je serais plutôt porté à enlever des éléments de la clause qui demande l'unanimité plutôt que d'en remettre. Alors, ce serait le premier point. Je ne serais pas d'accord avec l'approche de l'Accord du lac Meech.

Quant aux deux autres formules, vous avez dit que l'une d'entre elles ne serait pas acceptable?

Le sénateur Beaudoin: On me dit que ce n'est pas acceptable.

M. White: Pour le reste du Canada.

### [Traduction]

Le sénateur Beaudoin: On me dit qu'il est absolument impossible de donner un droit de veto au Québec dans les domaines où le Québec est distinct. «Distinct» n'est pas le bon mot. Je devrais dire plutôt dans les domaines dans lesquels il a un intérêt vital.

### [Français]

Mr. White: I feel, Mr. Chairman, that we must not give up the fight before it is even begun. I spend a lot of time in Alberta and I do not believe the Albertans would say they could not accept Quebec's having a right of veto over matters essential to Quebec, provided Alberta were to have a right of veto over matters essential to that province. That is perfectly normal.

Senator Murray: And that includes the reform of central institutions like the Senate.

Mr. White: Yes.

Senator Murray: So that leads inevitably to the unanimity formula in certain cases.

Mr. White: In certain cases, yes.

[English]

Senator Beaudoin: Go back in history. Quebec feels the way it feels now because Quebec is insecure, and Quebec will stay in Canada only if Quebec feels secure. It is possible to adjust federalism to comply with the desires of Quebec. I do not see a major problem with that, and it is possible. However, the problem that we have had for 30 years is that if you give something to one province, you must give it to every province.

I remember when I was part of the Pépin-Robarts commission, I called it the theory of the pants. You have ten provinces and ten pairs of pants. Each has to be the same size. You give exactly the same thing to each province, regardless of the needs of each province.

We do that because we said, right from the beginning, that asymmetrical federalism is wrong. However, the fact is that if you examine the Constitution of Canada, you have already some asymmetry. You have asymmetry in the Senate and in the House of Commons for Prince Edward Island, for example. You have asymmetry in section 93 for Newfoundland. You have a certain asymmetry for the Civil Code of Quebec. I am sure that you can find many little asymmetries like that.

Finally, we must do something with this formula of amendment. I am one of those who say we cannot forget that in one year from now we will have to rule on this question of the formula of amendment. One year is not a long time. We must hear from witnesses as to the best formula of amendment for this country.

You say it is not impossible that Quebec should have a veto in the vital fields where Quebec is concerned: Civil Code, French language, culture, et cetera. In the economic field, there is no valid reason. You may imagine that, or you may resurrect the regional vetoes. That is what the government is doing. Now there are five because of the particular problem of B.C., or the particular needs of B.C. What is best, in your opinion?

M. White: Je pense, monsieur le président, qu'il ne faut pas abandonner la lutte avant de l'avoir commencée. Je passe beaucoup de temps en Alberta, et je ne crois pas que les Albertains diraient qu'ils ne pourraient pas accepter pour le Québec un droit de veto sur les choses qui sont essentielles au Québec, en autant que la province de l'Alberta ait un droit de veto sur les choses qui sont essentielles à la province de l'Alberta. C'est tout à fait normal.

Le sénateur Murray: Et cela comprend la réforme des institutions centrales comme le Sénat.

M. White: Oui.

Le sénateur Murray: Alors, cela vous amène inévitablement à la formule de l'unanimité dans certains cas.

M. White: Dans certains cas, oui.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Revenons en arrière. Si le Québec a développé le sentiment qui a cours aujourd'hui, c'est parce qu'il ne se sent pas en sécurité, et le Québec restera au sein du Canada uniquement s'il s'y sent en sécurité. C'est possible d'adapter le fédéralisme pour qu'il réponde aux désirs du Québec. Je ne vois pas de problème majeur à cet égard; c'est faisable. Toutefois, le problème que nous avons depuis 30 ans, c'est que si l'on donne quelque chose à une province, il faut le donner à toutes les provinces.

Je me souviens que, lorsque je siégeais à la Commission Pepin-Robarts, j'avais appelé cela la théorie du pantalon. On a dix provinces et dix pantalons. Chaque pantalon doit être de la même taille. Il faut donner exactement la même chose à toutes les provinces, quels que soient leurs besoins.

On agit ainsi parce qu'il a été dit, dès le début, que le fédéralisme asymétrique était inacceptable. Pourtant, le fait est que si l'on examine la Constitution du Canada, il existe déjà une certaine asymétrie. On a une asymétrie au Sénat et à la Chambre des communes, par exemple pour l'Île-du-Prince-Édouard. On a une asymétrie à l'article 93 en ce qui concerne Terre-Neuve. On a une certaine asymétrie dans le cas du Code civil du Québec. Je suis sûr qu'on peut trouver beaucoup de ces cas de légère asymétrie.

Finalement, il faut faire quelque chose avec cette formule de modification. Je suis de ceux qui disent que nous ne pouvons pas oublier que, dans un an, nous devrons rendre une décision sur cette question. Un an, ce n'est pas long. Nous devons entendre des propositions de témoins quant à la meilleure formule de modification de la Constitution de notre pays.

Vous dites qu'il n'est pas impossible que le Québec ait un droit de veto dans des domaines qu'il considère comme essentiels, soit le Code civil, la langue française, la culture, et cetera. Pour les questions économiques, il n'y a aucune raison valable. On peut s'imaginer cela, ou l'on peut rétablir les veto régionaux. C'est ce que fait le gouvernement. Il y a maintenant cinq régions, parce que la Colombie-Britannique posait un problème particulier ou avait des besoins particuliers. Qu'est-ce qui serait préférable, selon vous?

Mr. White: Senator, I will have to answer by saying that I should go back and do some more homework on this question. I did not come here prepared to testify on the best amendment formula, although I do have some ideas.

I would say two things in answer to your question: First, when we ask ourselves what is or is not politically possible in Canada, I do not think we should necessarily be guided by what has proven to be politically possible in the past. I think it was Dr. Johnson who said that the prospect of being hanged on the morrow concentrates the mind wonderfully. There is a very good chance that things that were impossible before the referendum may be possible after the referendum.

Second, and I am sorry to keep throwing in these bromides, but Harold McMillan had a slogan on his desk from Gilbert and Sullivan which held that calm, quiet deliberation disentangles every knot. Some group or body sitting down and examining these questions one by one, not trying to do what is politically clever or politically correct, but trying to do what is right, could probably come up with an answer to your question in each case.

I suspect, as Senator Murray pointed out, that the most intractable case might prove to be the Senate itself. As I pointed out in my opening remarks, there is no point in having a requirement for unanimity unless there is already substantial agreement on what is in the Constitution. If some people want to change it and others do not, the unanimity requirement simply paralyses it and makes change impossible. I think that is the frustration of those who wish to reform the Senate against those who do not, or those who have different approaches for reforming the Senate.

It is odd; I think that of all the possible subjects for constitutional amendment, the Senate is the only one that is a huge political issue at the moment in Canada and would be difficult to resolve. Senator Murray may disagree, but if that is the case, we may just simply have to abolish it.

Senator Murray: That takes unanimity, too.

**Senator Beaudoin:** I was surprised by the discussion this morning on the Senate, because in order to abolish the Senate, you need unanimity.

Mr. White: I was being facetious.

Senator Beaudoin: Under section 41, it is clear. However, for an institution, it is 7-50.

Mr. White: The Supreme Court is unanimous.

Senator Beaudoin: The Supreme Court is unanimous, according to section 41. Except for abolition, you may deal with the Senate in two ways: 7-50, or a simple statute of the Parliament of Canada for the retirement of the senator, as they did in 1965.

M. White: Sénateur, je devrai répondre en disant qu'il me faudrait me remettre à la tâche et potasser encore un peu cette question. Je ne me suis pas préparé à témoigner sur la meilleure formule de modification, même si j'ai des idées là-dessus.

Pour répondre à votre question, je dirai deux choses. D'abord, quand on se demande ce qui est possible ou non au Canada sur le plan politique, je ne crois pas que nous devions nécessairement nous fonder sur ce qui s'est avéré politiquement possible par le passé. Je crois que c'est M. Johnson qui a dit que la perspective d'être pendu demain ne permet de penser qu'à une chose. Il y a de très bonnes chances pour que des choses qui n'étaient pas possibles avant le référendum le deviennent après le référendum.

Deuxièmement, et je suis désolé de lancer autant de ces vieilles maximes, mais Harold McMillan avait sur son bureau un slogan inspiré de Gilbert et Sullivan selon lequel une discussion calme et tranquille peut démêler n'importe quelle situation inextricable. Un groupe ou un organisme qui prendrait le temps d'examiner ces questions une à une, sans essayer de s'en tenir à ce qui est judicieux ou correct sur le plan politique, mais en essayant de faire ce qu'il faut faire, pourrait probablement, dans tous les cas, trouver la réponse à votre question.

Comme le sénateur Murray l'a signalé, je soupçonne que la question la plus insoluble pourrait être celle du Sénat lui-même. Comme je l'ai dit au début de mon intervention, il est inutile d'exiger l'unanimité, à moins qu'on s'entende déjà généralement sur le contenu de la Constitution. Si certains veulent la modifier et d'autres non, l'exigence de l'unanimité ne fait que paralyser la situation et rendre tout changement impossible. Je crois que c'est le grand élément de frustration pour ceux qui souhaitent une réforme du Sénat alors que d'autres n'en veulent pas, ou encore pour ceux qui ont des points de vue divergents sur la manière de réformer le Sénat.

C'est étrange. Je crois que, de toutes les questions qui pourraient faire l'objet d'une modification constitutionnelle, le Sénat est la seule qui constitue un enjeu politique majeur à l'heure actuelle, au Canada, et qu'il serait difficile de trancher. Le sénateur Murray n'est peut-être pas d'accord, mais si tel est le cas, il se pourrait bien que nous n'ayons d'autre choix que de l'abolir.

Le sénateur Murray: Cela exigerait aussi l'unanimité.

Le sénateur Beaudoin: J'ai été surpris qu'on ait cette discussion sur le Sénat ce matin, parce que pour abolir le Sénat, il faut l'unanimité.

M. White: Ce n'était pas sérieux.

Le sénateur Beaudoin: À l'article 41, c'est clair. Toutefois, pour une institution, c'est la formule 7-50.

M. White: Pour la Cour suprême, c'est l'unanimité.

Le sénateur Beaudoin: Pour la Cour suprême, c'est l'unanimité en vertu de l'article 41. Sauf pour son abolition, il y a deux moyens de traiter les questions relatives au Sénat: la formule 7-50 ou, pour la retraite des sénateurs, une simple loi du Parlement du Canada, comme on l'a fait en 1965.

Senator Murray: However, another element came into it this morning. Ms Dawson gave it as her view that, in respect of sections 22 and 23 of the old BNA Act, the electoral districts in lower Canada, those could not be changed without Quebec's consent, so would you then need to use both the 7-50 formula and section 43?

Senator Rivest: It is good for us from Quebec.

Senator Murray: As a practical matter, 7 and 50 could bring about an elected Senate, a Senate with different powers and an equal Senate, but if the views that Ms Dawson expressed were to hold, there would need to be 24 senators from Quebec.

Mr. White: Unless Quebec agreed to change that.

Senator Murray: Unless Quebec agreed to change it. The point is that Quebec has a veto over some aspects of Senate reform as it now stands.

Senator Beaudoin: I hope she is right. Senator Gauthier: You are the expert.

[Translation]

Senator Rivest: Mr. Chairman, I would just like to make one comment to Mr. White in relation to the discussion of the amending formula. What are the major underlying problems in Canada? Aboriginals, spending authority, the role of the Canadian government, language rights, and institutional reform. By going ahead with Bill C-110 where vetoes are introduced, as Mr. White has pointed out, everyone will pass judgment on this bill according to their underlying needs, according to whether or not it will make it easier for them to get what they want.

For example, I am convinced that the aboriginal peoples will tell us that we are again bolstering their access to the principle of self-government. The people of the Territories, who wish to eventually acquire provincial status, will tell us that we are again making this more complicated for them. The same things will be said about language matters.

Where there is some political concern is with the Quebec question. The question of all the practical details in the amending mechanism will, or may, create even more rigidity in obtaining fundamental and substantial changes on which debate in Canada has not even begun and which are pressing, not only because of 1997, but also because of the possibility of a referendum in Quebec in which Canada will need to show that it is making real changes, not just changing its process for amending the Constitution.

I know that it is terribly difficult to reach agreement on this. I think, Mr. White, the necessary leadership of the federal government to which you referred at the beginning of your presentation needs more than mere expression. It is understood that there have been formal commitments on the matter of the amending formula. I think that Prime Minister Chrétien referred,

Le sénateur Murray: Toutefois, un autre facteur a été discuté ce matin. Mme Dawson a dit que, selon elle, en vertu des articles 22 et 23 de l'ancien AANB, les circonscriptions électorales du Bas-Canada ne peuvent être modifiées sans le consentement du Québec. Dans ces conditions, devrait-on avoir recours à la fois à la formule 7-50 et à l'article 43?

Le sénateur Rivest: C'est bon pour nous, du Québec.

Le sénateur Murray: Concrètement, la formule 7-50 pourrait servir à créer un Sénat élu, égal et ayant de nouveaux pouvoirs, mais si l'opinion de Mme Dawson s'avérait fondée, il faudrait qu'il y ait 24 sénateurs du Québec.

M. White: À moins que le Québec n'accepte de modifier cette exigence.

Le sénateur Murray: À moins que le Québec n'accepte de modifier cette exigence. L'idée, c'est que le Québec a un droit de veto sur certains aspects de la réforme du Sénat, dans l'état actuel des choses.

Le sénateur Beaudoin: J'espère qu'elle a raison.

Le sénateur Gauthier: C'est vous le spécialiste.

[Français]

Le sénateur Rivest: Monsieur le président, j'aimerais juste faire un commentaire à M. White, à la suite de la discussion sur la formule d'amendement. Au Canada, quels sont les grands problèmes de fond? Il y a la question des autochtones, celle du pouvoir des dépenses, le rôle du gouvernement canadien, celle des droits linguistiques et la réforme des institutions. En procédant avec ce projet de loi C-110, où l'on introduit des veto, comme M. White l'a signalé, tout le monde va porter un jugement sur ce projet de loi selon les besoins de fond, en fonction de savoir si cela va faciliter ou non l'obtention de ce qu'ils désirent.

Par exemple, je suis convaincu que les peuples autochtones vont venir nous dire que nous rendons encore leur accès au principe du droit à l'autodétermination plus fort. Les gens des territoires qui veulent, éventuellement, accéder au niveau de statut de province vont nous dire que nous leur compliquons encore la tâche. On va tenir les mêmes propos pour les questions linguistiques.

En regard de la question du Québec, c'est dans ce sens-là que c'est un peu inquiétant politiquement. La question de toute la mécanique de la formule d'amendement va créer ou risque de créer encore plus de rigidité pour l'obtention des changements de fond et de substance sur lequel, par ailleurs, le débat n'est même pas engagé au Canada alors qu'il y a une urgence non seulement en regard de 1997, mais qu'il y a une urgence en regard d'un éventuel référendum au Québec où le Canada devra démontrer que le Canada change en réalité, et non dans sa procédure d'amendement à la Constitution.

Je sais que c'est terriblement difficile de s'entendre là-dessus. Je pense, monsieur White, au début de votre intervention quand vous avez manifesté que cela prend un leadership au niveau du gouvernement canadien, ce leadership ne doit pas simplement s'exprimer. On comprend qu'il y a eu des engagements formels sur une question de la formule d'amendement. Je pense que

in his television address at least, to change in Canada itself being a necessary part of our future. What we need to address therefore are changes of substance, and here we are all involved in playing around with the formula. Therein lies great danger.

Mr. White: Senator Rivest, you are making a very important point there, one which I tried to emphasize. In my opinion, we need to start with the underlying principles. In my presentation I did not suggest basic changes to the Constitution. I proposed a preamble that would set out the fundamental characteristics or attributes of Canada. It being a preamble, it will be up to the experts to interpret the exact scope of the Constitution Act. I do not go into detail, however; that will have to come later. First of all there must be agreement on the principles. I realize that is very Cartesian, but the debate on details can come later. I think we may be putting the cart before the horse, starting to discuss detail instead of reaching agreement on the principles. In closing, I must say that what we need in Canada is a leadership that will speak to us of the principles that are behind Canada and will explain to Canadians what the underlying principles are which we must all recognize and respect. It does not seem that this bill moves us much further ahead with this.

[English]

Senator St. Germain: I wish to ask a question on principles. You say that we should be proceeding on principles of leadership. Should those principles come strictly from within? Do you see a constituent type of assembly or outside influence coming to the fore? Is that possible?

Mr. White: As Winston Churchill once said, "I believe in this; I am a child of Parliament." I believe that we have elected governments. They were elected to govern this country. They were not elected to fiddle while Rome burns. They were not elected to let other people take the initiative. If we have a major problem that could lead to the break-up of Canada, elected governments and first ministers should respond to that problem.

I do not agree with those who suggest that the government should be left out of this process. That is a ridiculous suggestion. Nor do I agree with those who suggest that anglophones should go off in their little corner and talk about what they want to do, and francophones in their little corner should talk about what they want to do. What kind of dialogue is that? The leadership should come from where it always has, our national leaders. We should be able to resolve this issue if the national leaders look into their hearts and do what is best for the country.

Senator Murray: It sounds like a job for 10 men in suits.

Senator MacEachen: We have learned that leadership sometimes does not work.

[Translation]

monsieur Chrétien, le premier ministre, l'a indiqué au moins dans son intervention télévisée que c'était à l'avenir, et à l'existence et à la nécessité de changement du Canada en tant que tel. Donc, ce sont des choses de substance auxquelles nous avons à faire face et nous sommes tous là à jouer avec la formule. Cela est un danger immense.

M. White: Sénateur Rivest, vous faites là un point très important que j'ai essayé de souligner. À mon avis, il faut commencer avec des principes de base. Je n'ai pas suggéré, dans ma présentation, des amendements de fond à la Constitution. J'ai proposé un préambule qui expliciterait les caractéristiques ou les attributs de base du Canada. Si c'est un préambule, ce sont les experts qui vont interpréter la portée exacte de la Loi constitutionnelle. Mais je n'entre pas dans les détails. Cela doit venir après. Il faut d'abord que l'on s'entende sur les principes. C'est très cartésien, je le sais, mais ensuite on pourra débattre les détails. Je pense que, peut-être, on commence à rebours, on commence à parler des détails au lieu de s'entendre sur les principes. Je dois dire en terminant, que ce dont nous avons besoin au Canada, c'est du leadership qui va nous parler des principes du Canada et qui va expliquer aux Canadiens quels sont les principes de base que nous devons tous reconnaître et respecter. Il ne semble pas que cette loi nous avance beaucoup dans ce dossier.

[Traduction]

Le sénateur St. Germain: Je veux poser une question au sujet des principes. Vous dites qu'il faut nous fonder sur des principes de leadership. Ces principes devraient-ils venir uniquement de l'intérieur? Pensez-vous à une assemblée du genre assemblée constituante, ou à une influence extérieure s'adressant aux responsables? Serait-ce possible?

M. White: Comme Winston Churchill l'a dit un jour: «J'y crois, je suis un fils du Parlement.» Je crois que nous avons des gouvernements élus. Ces gouvernements ont été élus pour gouverner le pays, pas pour s'amuser tandis que Rome brûle. Ils n'ont pas été élus pour laisser l'initiative à d'autres. Si nous avons un problème majeur pouvant entraîner la séparation du Canada, les gouvernements élus et les premiers ministres devraient régler ce problème.

Je ne suis pas d'accord avec ceux qui prétendent que le gouvernement devrait rester en dehors de ce processus. C'est absurde de dire cela. Je ne suis pas d'accord non plus avec ceux qui laissent entendre que les anglophones devraient décider entre eux de ce qu'ils veulent faire, tandis que les francophones feraient la même chose de leur côté. Quel genre de dialogue aurions-nous alors? Le leadership devrait venir de la même source que d'habitude, c'est-à-dire des dirigeants politiques du Canada. Nous devrions réussir à régler cette question, si nos dirigeants agissent selon leur conscience et font ce qui est le mieux pour le pays.

Le sénateur Murray: Vous en parlez comme si c'était une tâche pour dix hommes en complet.

Le sénateur MacEachen: Nous savons d'expérience que le leadership ne donne pas toujours de résultats.

[Français]

Senator Gauthier: We have political leadership here in front of us. Bill C-110 is a political proposal or initiative, not a constitutional amendment. It is a response to a promise made in a strictly political context. The House of Commons has spoken; it has passed Bill C-110.

Mr. White, what would happen if the Senate did not pass Bill C-110? You know as well as I that there would be confusion, total upheaval.

The House has already spoken on this bill. You know as well as I that this is an essentially political proposition. Why would we not pass Bill C-110 and then follow the debate carefully, precisely in order to make improvements and possibly to add constitutional amendments before the unavoidable 1997 deadline for meetings on the amending formula? We will need to move on to action.

Senator Rivest: We have eight months.

Senator St. Germain: Even if it does harm to the province of Quebec?

Senator Gauthier: It will do no harm to the province of Quebec. It is Canada that is at stake, Senator St. Germain.

Senator St. Germain: I understand that very well, but the point of interest here is Quebec.

[English]

Mr. White: I think you asked a rhetorical question. I do not disagree with you. As I said, this bill is a step in the right direction, but it must be followed by other steps.

Senator Gauthier: I agree.

Senator Rivest: It is a wrong step in the right direction.

The Chairman: Thank you very much, Mr. White.

Senator De Bané: Mr. Chairman, I wish to propose that we add to the list of witnesses Mr. Milne from PEI, and Professor Schwartz from the Faculty of Law of the University of Manitoba.

Senator Beaudoin: This matter was on the table this morning.

Senator Gauthier: Yes, with the steering committee.

Senator Beaudoin: We suggested that we revert to that matter at the end of the day, is that not right? I do not think you were there, Senator De Bané, when we did that.

Senator De Bané: That is true, but the sooner we can get in touch with them so that they can prepare their documents, the better. I am putting forward this suggestion on behalf of my party. If my suggestion has the agreement of the other side, then perhaps the clerk can get in touch with them and see what time slot would be available. I do not know if they will accept an invitation so late in the day.

Le sénateur Gauthier: Nous avons devant nous un leadership politique. Le projet de loi C-110, c'est une proposition ou une initiative politique. Ce n'est pas un amendement constitutionnel. C'est une réponse à une promesse qui avait été faite dans un contexte strictement politique. La Chambre des communes s'est prononcée, elle a adopté le projet de loi C-110.

Si le Sénat n'adoptait pas le projet de loi C-110, qu'arriverait-il, M. White? Ce serait la confusion, ce serait le désordre, vous le savez comme moi.

La Chambre des communes s'est déjà prononcée sur ce projet de loi. Vous savez comme moi que c'est une proposition qui est essentiellement politique, pourquoi n'adopterions-nous pas le projet de loi C-110, puis ne suivrions-nous pas attentivement le débat pour, justement, bonifier et ajouter peut-être des amendements constitutionnels avant la date fatidique de 1997 qui va exiger une rencontre sur la formule d'amendement? Il va falloir passer aux actes.

Le sénateur Rivest: Nous avons huit mois.

Le sénateur St-Germain: Même si cela nuit à la province de Québec?

Le sénateur Gauthier: Cela ne nuira pas à la province de Québec, c'est le Canada qui est en jeu, sénateur St-Germain.

Le sénateur St-Germain: Je comprends très bien, mais le point d'intérêt, c'est le Québec.

[Traduction]

M. White: Je crois que c'est une question de pure forme que vous posez là. Je ne dis pas le contraire. Comme je le disais, ce projet de loi est un pas dans la bonne direction, mais il faudra avancer davantage dans cette direction.

Le sénateur Gauthier: J'en conviens.

Le sénateur Rivest: C'est un faux pas dans la bonne direction.

Le président : Merci beaucoup, monsieur White.

Le sénateur De Bané: Monsieur le président, je souhaite proposer que nous ajoutions M. Milne, de l'Île-du-Prince-Édouard, à la liste des témoins, ainsi que le professeur Schwartz, de la faculté de droit de l'Université du Manitoba.

Le sénateur Beaudoin: Nous en avons discuté ce matin.

Le sénateur Gauthier: Oui, avec le comité directeur.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons proposé que nous revenions à cette question à la fin de la journée, n'est-ce pas? Je crois que vous n'y étiez pas, sénateur De Bané, quand nous en avons décidé ainsi.

Le sénateur De Bané: C'est exact, mais plus vite on communiquera avec eux pour qu'ils préparent leurs documents, mieux ce sera. C'est ce que je propose au nom de mon parti. Si ma proposition est agréée par l'autre côté, le greffier pourra peut-être communiquer avec eux et voir quand ils pourraient comparaître. J'ignore s'ils accepteront une invitation aussi tardive.

Senator Beaudoin: I have no objection. I remember that a professor at the University of Montreal was interested in appearing. He was not able to appear this week, but may be able to appear next week. I am referring to Professor Frémont from the University of Montreal. If a slot is available for him next week, I would suggest the same thing. I have no opposition to your suggestion.

Senator Murray: Mr. Chairman, I do not want to cause problems but, first, we agreed to a relatively short time frame in which to study this bill. It was the wish of the government, insistently and repeatedly put to us, that we report this bill in the Senate by February 1. My inference from that is that the government wants to be in a position to have the House of Commons deal with any amendments that we might make in the week beginning February 5. We agreed to a fairly short time frame.

We have six or seven governmental, territorial, and aboriginal groups coming. I believe we settled on approximately 13 outside experts. I am aware, as you are — and Senator De Bané may not be aware — that in addition to the two witnesses he mentioned and the one that Senator Beaudoin mentioned, other organizations and groups are seeking to appear before the committee. We had to draw the line somewhere. We drew the line at the 13 outside witnesses that we have invited. To hear from the two witnesses that Senator De Bané suggested would mean that we would have to sit Friday afternoon. There was a third witness mentioned by Senator Beaudoin, and there are several organizations seeking to be heard. We cannot hear all of them, and I would rather not have to pick and choose among Senator De Bané's two and Senator Beaudoin's one and the other organizations that are seeking to be heard. We should accept that we have done the best that we can in the time at our disposal, and that we have closed the list.

The Chairman: Senator MacEachen, do you have anything to add?

Senator MacEachen: If the idea is that you close the list and we have no other witnesses, that is an heroic stance that we could follow. It was my intimation that it might be possible to hear Professors Schwartz and Milne because no other representative is coming from Manitoba, and no other representative from Prince Edward Island.

However, if the committee as a whole wants to take the heroic stance, I will take it, too.

Senator Murray: The organizations include the Equality Party of Quebec, Alliance Quebec and several of the minority language organizations from outside Quebec. I do not see how we can do justice to all of that without getting an extension of time from the Senate to deal with the bill.

Senator Marchand: In terms of leaving some people out, we should hear people from all over, but I am hearing Senators MacEachen and Murray saying, "Let us close the list. We cannot

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai pas d'objection. Je me rappelle qu'un professeur de l'Université de Montréal a manifesté le désir de comparaître. Il n'a pas pu comparaître cette semaine, mais il le pourra peut-être la semaine prochaine. Je parle du professeur Frémont, de l'Université de Montréal. Si nous pouvions l'entendre la semaine prochaine, je proposerais la même chose. Je n'ai rien à redire à votre proposition.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je ne veux pas créer de problèmes mais, d'abord, nous avions convenu d'une période relativement courte pour étudier ce projet de loi. C'était le voeu du gouvernement, comme il nous l'a dit et redit maintes fois, que nous faisions rapport de ce projet de loi au Sénat au plus tard le 1<sup>er</sup> février. J'en déduis que le gouvernement veut que la Chambre des communes puisse examiner dans la semaine du 5 février toute proposition d'amendement que nous pourrions présenter. Nous avions convenu d'un calendrier relativement court.

Six ou sept groupes gouvernementaux, territoriaux et autochtones vont comparaître. Je crois que nous nous sommes entendus sur environ 13 spécialistes de l'extérieur. Je sais aussi bien que vous mais le sénateur De Bané ne le sait peut-être pas - qu'en plus des deux témoins que le sénateur De Bané a mentionnés et de celui que le sénateur Beaudoin a nommé, diverses organisations et groupes demandent à comparaître devant le comité. Il fallait établir une limite quelque part. Nous avons limité à 13 les témoins de l'extérieur que nous avons invités. Pour entendre les deux témoins proposés par le sénateur De Bané, il faudrait que nous siégions vendredi après-midi. C'est sans compter un troisième témoin proposé par le sénateur Beaudoin et les nombreuses organisations qui veulent être entendues. Nous ne pouvons pas les entendre tous, et je préférerais ne pas avoir à choisir entre les deux témoins proposés par le sénateur De Bané, celui proposé par le sénateur Beaudoin et les organisations qui demandent à être entendues. Il faut reconnaître que nous faisons de notre mieux dans les délais impartis et mettre fin à la liste.

Le président: Sénateur MacEachen, avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur MacEachen: S'il s'agit de mettre fin à la liste et de n'accepter aucun autre témoin, c'est une position héroïque que nous pourrions adopter. Je croyais que nous pourrions entendre les professeurs Schwartz et Milne parce que personne d'autre ne représentera le Manitoba, ni l'Île-du-Prince-Édouard.

Toutefois, si le comité plénier est disposé à adopter la position héroïque, je le suis aussi.

Le sénateur Murray: Au nombre des organisations figurent le Parti Égalité du Québec, Alliance Québec et plusieurs des organisations de la minorité linguistique hors Québec. Je ne vois pas comment nous pouvons les entendre toutes sans obtenir du Sénat plus de temps pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Marchand: Nous ne pouvons pas entendre tout le monde, mais nous devrions entendre des représentants de tous les coins du pays, et voici que les sénateurs MacEachen et Murray hear everybody. We cannot do a complete job because everybody wants to appear."

I am willing to close the list and do our best with those we have noted. We will have heard from quite a large number of people regarding the bill, especially those from the provinces who wanted to come. We have heard about the provinces which did not want to send representatives. I am ready to close the list.

Senator Carstairs: In essence, if it is agreed that we have a list, and since the steering committee has clearly gone through all of the witnesses to solicit, one presumes, the broadest possible range of views, then I am quite prepared to agree with the list as proposed by the steering committee.

Senator St. Germain: In our meeting this morning, I made mention of the fact that the Equality Party have forwarded to me already a partial submission, and that they are interested in appearing here. In the spirit of this type of hearing, I would not want to put my stamp of approval on restricting debate or information coming forward.

This is a much more critical issue than initially meets the eye. Closure was put in place in the House of Commons. We should not be seen, as the Senate, to be invoking closure or trying to minimize debate by limiting witnesses. Basically, on the list we have the aboriginal people whose testimony is very important. We also have the academics and a few political people on the list that I have seen. We have no witnesses from industry. Industry has clearly stated that this constitutional issue is of key importance, when you listen to the likes of Matthew Barrett and the Laurent Beaudoins and others in the rest of the country.

I am not pitching for the Equality Party or for anyone else. However, I would hate to think we would get boxed into a situation where, for reasons of time, we would restrict the flow of information coming to us. Many senators will really struggle with making the right decision on this piece of legislation.

#### [Translation]

Senator Gauthier: We could resolve our dilemma by asking potential witnesses to submit their comments in writing. This could be done in the next seven or eight days. We will read the report. If we are going to go on indefinitely, and especially following Mr. White's presentation, I guarantee that the Fédération des francophones et Acadiens will want to testify. The Franco-Ontarians will certainly want to appear as well, and this means we are opening the door to all these witnesses. I certainly do not want to prevent them from testifying, but I recognize that there is a time constraint. I support the position taken by Senators Murray and MacEachen.

Senator Meighen: Senator Gauthier has just made the point I wanted to make. I think my colleague, Senator St. Germain, made it quite clear why we should not expand the list, because at this point union and industry leaders will all apply to appear before the

disent: «Il faut mettre fin à la liste. Nous ne pouvons pas entendre tout le monde. Nous ne pouvons pas faire un travail complet parce que tout le monde veut comparaître,»

Je veux bien que nous mettions fin à la liste et que nous fassions de notre mieux pour entendre les témoins qui y figurent déjà. Nous aurons entendu un grand nombre de personnes sur le projet de loi, surtout pour ce qui concerne les provinces qui tenaient à se faire entendre. Les provinces qui ne voulaient pas envoyer de représentants nous l'ont dit. Je suis prêt à mettre fin à la liste.

Le sénateur Carstairs: En substance, s'il est convenu que nous ayons une liste, et comme le comité directeur a vérifié la liste des témoins afin de s'assurer, je suppose, que soit représenté l'éventail d'opinions le plus large possible, je suis tout à fait disposée à accepter la liste proposée par le comité directeur.

Le sénateur St. Germain: À la séance de ce matin, j'ai signalé que le Parti Égalité m'avait déjà envoyé un mémoire partiel et avait manifesté le désir de comparaître devant notre comité. Compte tenu de l'esprit d'audiences comme celles-ci, je ne voudrais pas convenir de restreindre le débat ni l'information disponible.

La question est beaucoup plus importante qu'il ne le paraît à première vue. On a invoqué la clôture à la Chambre des communes. Il ne faudrait pas que le Sénat ait l'air d'invoquer la clôture ou d'essayer de restreindre le débat en limitant le nombre des témoins. En fait, la liste comprend les peuples autochtones, dont le témoignage est très important, les universitaires et quelques politiciens. Il n'y a personne du secteur industriel. Le secteur industriel a déclaré clairement que cette question constitutionnelle est d'une importance clé, si l'on en juge par ce qu'en disent les Matthew Barrett, Laurent Beaudoin et autres industriels dans le reste du Canada.

Je ne viens pas à la rescousse du Parti Égalité ni de qui que ce soit d'autre. Toutefois, il serait dommage que nous nous privions d'information pour des raisons de temps. Beaucoup de sénateurs auront bien du mal à prendre la bonne décision au sujet de ce projet de loi.

# [Français]

Le sénateur Gauthier: Notre dilemme pourrait être réglé en demandant aux témoins potentiels de nous présenter leurs commentaires par écrit. Cela peut se faire dans les prochains sept ou huit jours. Nous lirons le compte rendu. Si on est pour continuer indéfiniment, et surtout suite à l'intervention de M. White, je vous jure que la Fédération des francophones et acadiens va vouloir témoigner. Les Franco-Ontariens vont certainement vouloir comparaître aussi et cela veut dire que nous ouvrons la porte à tous ces témoins. Je suis le dernier à vouloir les empêcher de comparaître, mais je reconnais que la contrainte de temps s'impose. J'endosse la position du sénateur Murray et du sénateur MacEachen.

Le sénateur Meighen: Le sénateur Gauthier vient de faire la mise au point que je voulais faire. Je pense que mon collègue, le sénateur St-Germain, a très bien expliqué pourquoi on ne devrait pas ouvrir la liste parce qu'à ce moment, les chefs syndicaux et

committee. Our time is very limited. Let us carry on as we decided.

The Chairman: So, if I understand correctly, committee members all agree that the list of witnesses is closed. Professor Pelletier is our next witness. Welcome Professor Pelletier.

Mr. Benoît Pelletier, Associate Professor, Faculty of Law, University of Ottawa: Thank you, Mr. Chairman, I submitted the text of my presentation to you earlier. You may rest assured that I have no intention of reading the text, which is rather lengthy. Instead, with your permission, I will focus on the broad lines of my analysis.

You will doubtless note in my text that I looked first at existing amending processes. As well, I analyzed the factors adding to the complexity of these processes. Some of them appear in the Constitution Act, 1982, and are therefore part of our constitutional amendment process. Others arise from practices established by political players over the past few years and from certain requirements of Canada's social context.

Secondly, I very carefully examined the nature and scope of the regional veto we are considering here.

Thirdly, I tried to come up with all the arguments for and against the bill under study.

Fourthly, and finally, I made some recommendations to the committee, should the Senate decide to support the bill.

I will then, if I may, go directly to the heart of my study of the bill before us. I would ask you to turn to page 8 of my text and the pages following.

We must first understand that the bill before us falls outside the current constitutional framework. The regional veto is intended to complement and combine with the constitutional amending process put in place in 1982. This is why it was essential to analyze the existing procedure first, in order to fully understand how much the bill before us contributes to the present process, adds to its complexity and complicates its implementation.

The process we set up in 1982 is based on what is known as statutory procedure, that is, the passing of resolutions by the federal and provincial legislative assemblies concerned. This procedure remains unchanged. It is not affected by the bill under study.

The regional veto would not, of course, be enshrined in the Constitution and would have no supralegislative powers. It will, therefore, be somewhat vulnerable, although, obviously, it is hard to predict the future. Should the bill be passed, it is unlikely the Parliament of Canada will take a step backwards and decide to

ceux de l'industrie vont tous faire la demande pour comparaître devant le comité. Notre temps est très limité. Procédons de la façon que nous avions décidé.

Le président: Si j'ai bien compris le consensus des membres du comité, la liste des témoins est fermée. Le professeur Pelletier est notre prochain témoin, je vous souhaite la bienvenue.

M. Benoît Pelletier, professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa: Je vous remercie, monsieur le président, je vous ai fait remettre tout à l'heure le texte de ma présentation. Rassurez-vous, je n'ai pas l'intention de lire ce texte qui est quand même volumineux. Je vais plutôt, si vous le voulez bien, mettre l'emphase sur les grandes lignes de mon analyse.

Dans ce texte vous remarquerez, sans doute, dans un premier temps, que j'ai fait un examen des procédures de modification actuelle. J'ai également fait une analyse des éléments qui viennent complexifier cette procédure. Certains de ces éléments apparaissent dans la Loi constitutionnelle de 1982, et font donc partie de notre procédure de modification constitutionnelle. D'autres facteurs de complexification tiennent plutôt des pratiques qui ont été établies par les acteurs politique au cours des dernières années, tiennent également de certaines exigences qui sont reliées au contexte social canadien.

Dans un deuxième temps, j'ai examiné attentivement la nature et la portée du veto régional dont il est ici question.

Dans un troisième temps, je me suis efforcé de recenser les arguments défavorables et favorables au projet de loi actuellement sous étude.

Et, enfin, dans un quatrième temps, je me suis permis de faire quelques recommandations au comité dans l'hypothèse où le Sénat devait décider d'entériner le projet de loi.

Vous me permettrez donc d'aller immédiatement au coeur de mon étude, à savoir l'étude du projet de loi qui nous intéresse. Je vous inviterais ici à prendre les pages huit et suivantes de mon texte.

Il faut d'abord comprendre que nous sommes en présence d'un projet de loi qui s'inscrit hors du cadre constitutionnel actuel. Nous sommes en présence d'un veto régional qui est destiné à venir compléter, à venir s'ajouter au processus de modification constitutionnelle que nous avons mis en place en 1982. Voilà pourquoi l'analyse préalable de la procédure actuelle s'imposait pour bien comprendre jusqu'où le projet de loi qui nous intéresse vient ajouter au processus actuel, et vient le complexifier et en rendre la mise en oeuvre un peu plus difficile.

Le processus que nous avons mis en place en 1982 repose sur ce que l'on appelle la procédure législative, c'est-à-dire l'adoption de résolutions par les assemblées législatives concernées, fédérale et provinciales. Cette procédure demeure intacte. Elle demeure inchangée par le projet de loi qui est actuellement sous étude.

Le veto régional, bien entendu, ne serait pas constitutionnalisé et n'aurait pas d'autorité supralégislative. Cela fait en sorte qu'il serait empreint d'une certaine précarité, évidemment, bien qu'il faille admettre que l'on voit difficilement dans l'avenir. Dans l'hypothèse où le projet de loi devait être adopté, on voit

repeal this measure, unless of course, it is essentially incorporated into the Constitution one day.

We have here a procedure intended to complement the existing amending process, without amending the written Constitution. At the heart of this proposed legislation is Parliament's exercise of the veto it has over most constitutional amendments. The Canadian Parliament has, subject to the Senate's having only a suspensive veto, a full veto over constitutional amendments made, for example, under sections 38, 41, 42 or 43 of the Constitution Act, 1982.

The regional veto we are talking about involves Parliament's exercise of its veto. We will see, in the course of my presentation, that the regional veto impacts particularly on the exercise of Parliament's veto under sections 38 and 42 of the Constitution Act, 1982.

It would be interesting to know the effect of the bill's being passed. Obviously, it would be subject to a legal interpretation like all other federal legislation. The problem, however, lies in the judicial sanction of the legislation, in the event it is contravened. I will give you a few examples.

Let us assume that an individual, an interest group or even a province decided to launch an action to prevent a minister of the Crown from tabling a motion for a resolution inconsistent with the regional veto. Would such an action be allowed by the courts? In my opinion, the question is highly theoretical, extremely academic, and the courts would be very reticent to prevent a minister from tabling a motion for a resolution in Parliament, even if it contravened the provisions of the act respecting constitutional amendments.

Once Parliament had a resolution before it that contravened the law, could the courts intervene in the process to prevent it from passing the resolution? Probably not. The courts have always been extremely reticent to intervene in the actual parliamentary process.

Now, suppose the resolution were passed, still in contravention of the provisions of the law, would the courts give in to the temptation to invalidate the resolution if it contravened the provisions of the law on constitutional amendment? Here again, the answer is no, because the present amending procedures require simply that resolutions be passed by the various legislative assemblies. And the courts would doubtless conclude that it was entirely within Parliament's discretion to pass a resolution on a constitutional amendment, even though it contravened the

difficilement dans l'avenir le Parlement canadien décider de faire marche arrière et décider d'abroger cette mesure à moins, bien entendu, que son contenu n'en vienne un jour à être essentiellement constitutionnalisé.

Nous sommes en présence d'une procédure qui vise à compléter le processus de modification actuel, sans modification de la Constitution écrite. Ce qui est au coeur du projet de loi actuel, c'est l'exercice, par le Parlement du Canada, du droit de veto dont il dispose à l'égard de la plupart des modifications constitutionnelles. Le Parlement du Canada dispose, sous réserve du fait que le Sénat n'a qu'un veto suspensif, d'un droit de veto complet par rapport aux modifications constitutionnelles qui, par exemple, sont apportées en vertu des articles 38, 41, 42 ou de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le veto régional dont on parle concerne l'exercice par le Parlement du Canada de ce droit de veto dont il dispose. Nous verrons au cours de mon exposé qu'en soi, ce qui plus particulièrement fait l'objet ici du veto régional, c'est l'exercice du droit de veto dont dispose le Parlement canadien en vertu de l'article 38 ou en vertu de l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Ce qui est intéressant, c'est de savoir ce qui se produirait si le projet de loi devait être adopté. Évidemment, il serait soumis a une interprétation judiciaire, comme n'importe quel autre loi fédérale. Mais, là où il y une problématique, c'est concernant la sanction judiciaire de la loi, au cas où celle-ci ne serait pas respectée. Je vais vous donner quelques exemples.

Prenez l'hypothèse où un individu ou un groupe d'intérêt ou même une province s'avisait d'intenter un recours pour empêcher un ministre de la Couronne de soumettre au Parlement canadien une motion de résolution qui ne serait pas conforme au veto régional. Est-ce que ce recours aurait des chances d'être accueilli par les tribunaux? À mon avis, c'est en soi une question qui est extrêmement théorique, extrêmement académique, et les tribunaux seraient très réticents d'empêcher un ministre de déposer un motion de résolution au Parlement, même si celle-ci devait contrevenir aux dispositions de la loi concernant les modifications constitutionnelles qui nous intéressent ici.

Une fois le Parlement saisi d'une résolution, contrairement à la loi, est-ce que les tribunaux pourraient intervenir en cours de processus pour empêcher le Parlement d'adopter la résolution? Probablement pas. Les tribunaux se sont toujours montrés extrêmement réticents à intervenir dans le processus parlementaire lui-même.

Imaginons maintenant que la résolution soit adoptée; toujours contrairement aux dispositions de la loi, est-ce que les tribunaux succomberaient à la tentation d'invalider cette résolution si elle était contraire aux dispositions de la loi concernant les modifications constitutionnelles? Encore une fois, la réponse est non, parce que tout ce qu'exige les procédures de modifications constitutionnelles actuelles, c'est l'adoption de résolutions par les parlements. Et les tribunaux en viendrait sans doute à la conclusion qu'il appartient à l'entière discrétion du Parlement du Canada d'adopter

provisions of the act respecting constitutional amendments before us.

In other words, the courts would have no hesitation in giving priority to a resolution passed by the Parliament of Canada on a constitutional amendment, even if it contravened the act respecting constitutional amendments simply because this is what the Constitution provides and because, if the courts did not reach this conclusion, this act would have to be declared unconstitutional. This the courts would doubtless refuse to do, being satisfied to declare provisions of it inoperative, so as, once again, to give priority to the resolution passed by Parliament.

So, you would probably be right in saying that this legislation would have no effective judicial sanction. It would be without effective judicial sanction in that there would be no way to enforce it, in my opinion.

It is a bit as if this bill gave legislative form to what will become a new constitutional convention, a new practice, a new usage relating to the process of constitutional amendment in Canada. This does not make the legislation uninteresting. It is interesting. For all its lack of legal teeth it doubtless constitutes a political precedent. It may well, I repeat, give form to a new constitutional convention in statutory terms, in writing, thus establishing a new usage, which, obviously, the Government of Canada will feel morally bound to follow.

In my opinion, despite the fact that the legislation provides no effective judicial sanctions, it is still perfectly legal and constitutional.

Some would be tempted to say that it is a roundabout amendment of Canada's Constitution and is therefore unconstitutional. I do not agree. First, the bill does not alter the fact that the Parliament of Canada has final say on the appropriateness of passing a resolution proposed by the Government of Canada.

Second, the bill is subtly worded, because it imposes no constraints on Parliament, but it does on the government.

Third, the bill would in all likelihood provide no judicial sanctions. This means that the courts would always give priority to the Constitution and could even declare provisions of the bill inoperative.

Fourth, the bill concerns the exercise of the veto power belonging to the Parliament of Canada, which, in my opinion, it must subject to the procedures it deems appropriate. une résolution portant modification constitutionnelle et même si cela devait être fait de façon contraire aux dispositions de la Loi sur les modifications constitutionnelles qui nous intéresse.

En d'autres termes, les tribunaux n'auraient aucune hésitation à donner priorité à une résolution adoptée par le Parlement canadien portant modification constitutionnelle, même si cette résolution était contraire à la Loi sur les modifications constitutionnelles pour le simple motif que c'est ce que la Constitution prévoit, pour le simple motif que si la cour ne parvenait pas à cette conclusion, il lui faudrait déclarer la loi qui nous intéresse, elle-même inconstitutionnelle, ce que les tribunaux se refuseraient sans doute de faire, se contentant tout au plus d'en déclarer les dispositions inopérantes, encore une fois pour donner priorité à la résolution qui serait adoptée par le Parlement.

Alors, me direz-vous, nous sommes en présence d'une loi qui sera dépourvue de sanctions judiciaires efficaces, probablement. Elle sera dépourvue de sanctions judiciaires efficaces dans le sens où il n'y aura, à mon avis, aucun moyen pour en obliger le respect.

C'est un peu comme si la loi qui nous intéresse se trouvait à cristalliser législativement ce qui sera appelé à devenir une nouvelle convention constitutionnelle, une nouvelle pratique, un nouvel usage qui sera relié au processus de modification constitutionnelle au Canada. Cela ne rend pas la loi pour autant sans intérêt. La loi est intéressante. La loi, sans doute, constitue un précédent politique à défaut d'avoir des dents juridiques. La loi, je le répète, pourra cristalliser une nouvelle convention constitutionnelle législativement, par écrit, pour en cristalliser un nouvel usage auquel, dorénavant, il va s'en dire, le gouvernement du Canada se sentira moralement soumis.

À mon avis, par ailleurs, la loi, malgré le fait qu'elle sera dépourvue de sanctions judiciaires efficaces, est parfaitement légale et constitutionnelle.

Certains seraient tentés de dire que cette loi constitue une modification indirecte de la Constitution du Canada et que, pour ce motif, elle est inconstitutionnelle. Je ne retiens pas ces arguments. D'abord, pour le motif que le projet de loi en cause ne change rien au fait que le Parlement du Canada demeure le décideur ultime quant à savoir s'il est opportun ou non d'adopter la résolution qui lui sera soumise par le gouvernement du Canada.

Deuxièmement, le projet de loi est subtilement rédigé puisqu'il n'impose pas de contraintes au Parlement, mais il en impose plutôt au gouvernement.

Troisièmement, le projet de loi serait vraisemblablement dépourvu de sanctions judiciaires. Ce qui fait qu'en tout temps, les tribunaux donneront tout simplement priorité à la Constitution et même, à la limite, pourront déclarer les dispositions de la loi en cause inopérantes.

Quatrièmement, le projet de loi concerne l'exercice du droit de veto dont dispose le Parlement du Canada et, à mon avis, il appartient au Parlement d'assujettir cet exercice aux modalités qu'il juge approprié. Fifth, the bill in no way alters the fact that our constitutional amendment process remains a process of legislative ratification in that it will still be necessary for the legislative assemblies, including Parliament, to pass resolutions.

Sixth, the bill does not in any way officially change the procedures established in 1982, but, rather, as I said a bit earlier, deals with established usages and practices in constitutional amendment.

In the end, the bill simply adds to existing procedures. Its aim is merely to complement the existing process and not to replace it. It complements the present process, without substituting an alternative solution.

We must, however, be very aware that the scope of this bill is extremely broad. It will apply to all constitutional amendments, except those to be made unanimously under section 41 of the Constitution Act, 1982. The provinces are already considered to have a veto on such amendments.

The bill will also not apply to the amendments covered by the bilateral procedure provided in section 43 of the Constitution Act, 1982.

Here again, the provinces are considered to have a veto on such matters.

The bill will also not apply to anything covered by the right to opt out provided in subsection 38(3) of the Constitution Act, 1982. This means that the bill would not apply in the case of the transfer of provincial jurisdiction to Parliament. This involves a change in the distribution of powers toward greater centralization. In such a case, the province would have the right to opt out, which is outside the scope of this bill.

Why is it outside? Because the provinces are considered to have enough protection with this right to opt out.

Senator Rivest: In all areas?
Mr. Pelletier: What areas?

Senator Rivest: Those of education and culture?

Mr. Pelletier: We are not talking about financial compensation, we are simply talking about the right to opt out.

To give you an idea of the scope of the regional veto, if you look at page 13 of my text, you will see various examples, including: amendment to the Charter of 1982; reform in central institutions; the creation of new provinces; provisions on Quebec as a distinct society; a Canada clause; recognition of Canada's linguistic duality; limits to federal spending; inclusion in the Constitution of administrative agreements; provisions covering the consolidation of Canada's social and economic union; provisions on native peoples; the requirement to hold constitutional conferences; provisions on legislative asymmetry, to name a few.

Cinquièmement, le projet de loi ne change rien au fait que notre processus de modification constitutionnelle demeure un processus de ratification législative, en ce sens où l'adoption de résolutions par les assemblées législatives concernées et, notamment, par le Parlement du Canada demeureront encore requises.

Sixièmement, le projet de loi n'opère aucun changement officiel en ce qui concerne les procédures instaurées en 1982, mais s'inscrit plutôt, comme je le disais un peu plus tôt, au niveau des usages et des pratiques établis, concernant notre processus de modification constitutionnelle.

Le projet de loi, en fin de compte, ne fait qu'ajouter aux procédures actuelles. Il ne cherche qu'à compléter le processus actuel est non pas à le remplacer. Il complète notre processus actuel, mais n'y substitue toutefois pas une solution de rechange.

Il faut toutefois être bien conscient que nous sommes en présence d'un projet de loi qui a une portée fort large. Par exemple, le projet de loi va s'appliquer à l'égard de toute modification constitutionnelle, sauf celle visée par l'unanimité, l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982. On estime, évidemment, que les provinces ont déjà un droit de veto sur ces modifications.

Le projet de loi ne s'appliquera pas non plus aux modifications visées par la procédure bilatérale de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Là encore, on estime que les provinces ont un droit de veto sur ces questions.

Le projet de loi ne s'appliquera pas non plus sur tout ce qui peut faire l'objet du droit de retrait prévu au paragraphe 38.3 de la Loi constitutionnelle de 1982. Cela veut dire que le projet de loi ne s'appliquerait pas dans le cas où il y aurait transfert d'une compétence provinciale en faveur du Parlement canadien. Cela veut dire une modification du partage des pouvoirs dans le sens d'une plus grande centralisation. Dans un tel contexte, la province bénéficierait d'un droit de retrait, et le droit de retrait est exclu de la portée du projet de loi qui nous intéresse.

Pourquoi le projet de loi en est-il exclu? C'est parce que l'on estime que, par ce droit de retrait, les provinces sont suffisamment protégées.

Le sénateur Rivest: Dans tous les domaines?

M. Pelletier: Ouels domaines?

Le sénateur Rivest: Ceux de l'éducation et de la culture?

M. Pelletier: Non, on ne parle pas de compensation financière, on ne parle que de droit de retrait.

Pour vous donner une idée de la portée du veto régional, vous retrouvez à la page 13 de mon texte, différents exemples que je donne: une modification à la Charte de 1982; une réforme aux institutions centrales; la création de nouvelles provinces; des dispositions concernant le Québec société distincte; une clause Canada; une reconnaissance de la dualité linguistique au Canada; une limitation du pouvoir fédéral de dépenser; l'enchâssement constitutionnel d'accords administratifs; des dispositions visant la consolidation de l'union sociale et économique canadienne; des dispositions visant les autochtones; la tenue obligatoire de

All these amendments and proposals are covered by the regional veto.

This brings me to a few small technical concerns. As we can see, the bill does not indicate how the Government of Canada can ensure the provincial consent required to implement the regional veto. In his November 27, 1995 press conference, the Prime Minister said that this consent could be expressed in various forms— a vote in a legislative assembly, a referendum or direct notice from a provincial government.

In my opinion, these details, that is, the ways provincial consent may be expressed, should appear in the bill or it should be provided therein that the Government of Canada could ensure the necessary provincial consent in whatever way it deems appropriate.

I think the bill should indicate the manoeuvring room available to the Government of Canada in the use of the regional veto. Should this manoeuvring room be a source of indignation? In my opinion, no; given the very broad scope of the regional veto. If the government had no manoeuvring room in the way it ensured provincial consent, and, in some instances even, no possibility of calling a referendum, this bill would really complicate the process of constitutional amendment in Canada — much more than some would like.

Stating in the bill that the federal government has total discretion in ensuring provincial consent could eliminate any ambiguity and preclude judicial interpretation to the contrary. Such a statement could also be appropriate should a provincial government or legislative assembly decide to oppose constitutional change, whereas the Government of Canada deemed it necessary to go directly to the people in a referendum in order to break a deadlock.

It would also be appropriate, in my opinion, that exceptions under section 44 of the Constitution Act, 1982 be outside the scope of the regional veto. At the moment the right to opt out, section 41 and section 43 are outside its scope. Section 44 was not included in the bill because the provinces have no say in any case. This amending process is unilaterally under the control of Parliament. However, it would be wise, in terms of the application of section 44 — since we are talking about establishing new practices — to have everyone know that the regional veto does not apply to section 44.

I would also hope the committee will look at the question of whether the bill should provide what is to be done if a province reverses its consent or unduly delays in informing the Government conférences constitutionnelles; des propositions en matière d'asymétrie législative — et j'en passe. Toutes ces modifications et propositions font l'objet du veto régional.

Ceci m'amène maintenant à certaines petites préoccupations techniques. On constate que le projet de loi ne mentionne pas comment le gouvernement du Canada pourra s'assurer du consentement des provinces qui est requis pour la mise en oeuvre du veto régional. Lors de sa conférence de presse du 27 novembre 1995, le premier ministre du Canada avait mentionné que ce consentement pourrait se manifester sous différentes formes, à savoir par un vote dans l'assemblée législative, un référendum ou par un avis direct du gouvernement provincial.

À mon avis, il serait opportun que ces précisions, c'est-à-dire les modes selon lesquels le consentement provincial pourra s'exprimer, que ces précisions apparaissent dans le projet de loi actuel ou encore, il serait opportun qu'il y soit précisé que le gouvernement du Canada pourra s'assurer du consentement provincial requis, par le moyen qu'il jugera approprié.

Je considère qu'il est opportun que le projet de loi précise quelle sera la marge de manoeuvre dont bénéficiera le gouvernement du Canada en ce qui concerne l'usage du veto régional. Et faut-il s'indigner de cette marge de manoeuvre? À mon avis, non; étant donné la portée très grande du veto régional. S'il fallait qu'en plus, le gouvernement fédéral n'ait pas de marge de manoeuvre en ce qui concerne sa façon de s'assurer du consentement provincial, et même dans certains cas le recours au référendum, à ce moment-là nous serions en présence d'un projet qui pourrait drôlement compliquer la modification constitutionnelle au Canada; beaucoup plus que certains peuvent le souhaiter.

Préciser, dans le projet de loi, que le fédéral aura toute discrétion pour s'assurer du consentement provincial, pourra éliminer tout ambiguïté et pourra fermer la porte à une interprétation judiciaire qui pourrait aller dans le sens contraire. Sans compter que de telles précisions pourraient être opportunes dans un contexte où le gouvernement d'une province ou l'assemblée législative d'une province décidait de s'opposer à une modification constitutionnelle, alors que le gouvernement du Canada jugeait nécessaire de s'adresser directement à la population par voie de référendum pour chercher à débloquer l'impasse.

Il serait également opportun, à mon avis, que parmi les exceptions à la portée du veto régional figurent celles reliées à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Actuellement, il est prévu comme exceptions, le droit de retrait, l'article 41 et l'article 43. Mais l'article 44 est une disposition que l'on n'a pas jugé bon de souligner dans le projet de loi, parce que de toute façon, les provinces actuellement n'ont pas leur mot à dire. C'est un processus de modification qui relève unilatéralement du Parlement canadien. Mais il serait sage, en ce qui concerne l'usage de l'article 44 — puisque nous parlons de nouvelles pratiques que nous voulons établir — que tout le monde sache qu'à l'égard de l'article 44, le veto régional n'aura pas d'application.

Je souhaiterais également que ce comité étudie la question de savoir s'il est opportun de préciser, dans le projet de loi, ce qui doit advenir si une province revient sur son consentement après of Canada of its opinion. It would be wise to include these scenarios in the bill.

Let me look at a few arguments against this bill, before I go on to look at those in favour of it. The first argument against it is that it could delay the passing of a resolution by Parliament to effect constitutional change or in favour of such change.

Let us suppose that the Government of Canada tables some proposals. Perhaps Parliament would like to support its own government's initiative with a resolution. It may in the end not be able to support the government's proposal. It may have to await provincial response on the matter, before ensuring that consent is necessary, which would then allow a minister to table the resolution permitting the passing of the particular constitutional amendment.

This, however, is not the prime argument. Unavoidably, this veto complicates the current constitutional amendment process. We could even say that we are moving from a 7-50 formula to a 7-92 formula in the case of many constitutional amendments. The regional veto also requires the participation of certain specific provinces, unlike the present 7-50 formula, where specific provinces are not required to participate.

This procedure may therefore complicate constitutional reform in Canada. We must not forget that inflexibility risks making adaptation of Canada's Constitution to new circumstances somewhat chancy. We have to realize that, with the regional veto, which amounts to a 7 and 92 formula essentially, we are approaching the rule of unanimity in almost all areas.

What is surprising is that this regional veto would apply even to certain subjects that the political players have in the past wanted covered by a procedure more flexible than the 7 and 50 formula. They include the creation of new provinces or the attachment to existing ones of all or part of the territories, namely the Northwest or Yukon Territories.

The Charlottetown Accord provided that these two areas would not be subject to the 7 and 50 formula, which was considered too cumbersome. The accord proposed that these two areas be under the unilateral jurisdiction of Parliament, as the procedure had been prior to 1982. With the regional veto, however, not only do they remain subject to the 7 and 50 formula, but they are now subject to a procedure that complicates such amendments even further.

l'avoir donné. Ou qu'advient-il si une province retarde indûment à faire connaître son opinion au gouvernement du Canada? Il pourrait être sage que ces scénarios soient prévus dans le projet de loi.

Permettez-moi d'examiner certains arguments défavorables à la mesure qui nous intéresse, pour ensuite aborder les arguments qui lui sont favorables. Comme premier argument défavorable, on peut souligner que cela peut retarder l'adoption par le Parlement du Canada d'une résolution opérant des modifications constitutionnelles ou favorable à une modification constitutionnelle.

Prenez l'hypothèse où le gouvernement du Canada prend l'initiative de soumettre des propositions; peut-être le Parlement du Canada aurait-il aimé être le premier à appuyer, par sa résolution, l'initiative de son propre gouvernement. Il est possible qu'en fin de compte, le Parlement ne puisse pas, en premier, appuyer une proposition du gouvernement du Canada. Il est possible que le Parlement du Canada doive attendre que des provinces se prononcent sur la question, avant de s'assurer que le consentement soit requis, ce qui, à ce moment-là, permettra à un ministre de soumettre la résolution qui pourra permettre l'adoption de la modification constitutionnelle en cause.

Mais cela n'est pas là, à mon avis, l'argument le plus important. Forcément, nous sommes en présence d'un veto qui alourdit le processus de modifications constitutionnelles actuel. On peut même affirmer que, à toutes fins pratiques, nous passons d'une formule 7-50 à une formule 7-92 pour un bon nombre de modifications constitutionnelles. Sans compter que le veto régional demande la participation de provinces bien spécifiques; ce qui n'est pas le cas avec la procédure actuelle 7-50, où l'on n'a pas requis la participation particulière de telle ou telle province.

Il est donc possible que nous soyons en présence d'une procédure qui rendra plus problématique la réforme constitutionnelle au Canada. Il faut d'ailleurs garder à l'esprit le fait que trop
de rigidité risque de rendre aléatoire l'adaptation de la Constitution du Canada à des circonstances nouvelles. Il faut être bien
conscient qu'avec un veto régional qui équivaut à peu près à une
formule 7-92, on en est presque rendu à l'application de la règle
de l'unanimité à l'égard de presque tous les sujets.

Ce qui est étonnant, c'est que l'on constate que ce veto régional s'appliquerait même à l'égard de certains sujets que, dans le passé, les acteurs politiques ont voulu soumettre à une procédure plus souple que la procédure 7-50. Par exemple, la création de nouvelles provinces ou le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires, à savoir les Territoires du Nord-Ouest ou du Yukon.

Ces deux sujets-là, dans l'Accord de Charlottetown, on précisait qu'ils ne soient plus soumis à la procédure 7-50, que l'on trouvait trop lourde. On avait proposé dans l'Accord de Charlottetown que pour ces deux sujets, on revienne à la procédure applicable avant 1982, c'est-à-dire que ces deux sujets-là relèvent de la compétence unilatérale du Parlement canadien. Pourtant, avec le veto régional, ces deux sujets-là non seulement demeurent soumis à la procédure 7-50, mais sont maintenant soumis à une procédure rendant ces modifications plus difficiles à accomplir qu'elles ne le sont actuellement.

The regional veto could be criticized for forcing the federal authorities to give up some of the flexibility possibly required for constitutional amendments. Let us look for example at the 1991 federal proposals. In 1991, that is, shortly before the Charlottetown Accord, the Government of Canada made a number of constitutional proposals and took great care not to make any proposals involving the rule of unanimity.

The proposed federal amendments involved the 7 and 50 formula at most. Why? Because the federal government felt at that point that, with the 7 and 50 formula, there was greater likelihood—unlike in the case of the Meech Lake Accord—of achieving conclusive results and it would be easier to "get round" the provinces opposing the particular amendments.

In order to get a real understanding of the impact of the regional veto, we have to realize that the 1983 constitutional amendments according certain rights to native peoples might not have been achieved, because Quebec refused to support the resolution promoting these constitutional amendments.

Did Quebec indicate its support for the proposals to the federal government, despite the fact that it did not pass the resolution? It would have enabled the government to meet the requirements of the regional veto. Some might think so, but it is uncertain.

It is often said that the regional veto revives the Victoria formula. This is not true; the Victoria formula was more flexible than is the regional veto. It required the consent of Quebec, Ontario, two Atlantic provinces, regardless of the percentage of their population, and two Western provinces, representing 50 per cent of the population of Western Canada. Why two Western provinces? Because British Columbia's demographic weight was taken into account.

We had a procedure involving six provinces and requiring 50 per cent of the population of the west, and two Atlantic provinces, regardless of the population of the region represented. The present procedure involves two Atlantic provinces, but also requires 50 per cent of the population. Then there is Quebec and Ontario and not two, but three, Western provinces, if I include British Columbia. And, in the case of Manitoba, Saskatchewan and Alberta, there is the additional requirement that there be 50 per cent of the regional population.

This bill goes further than the Meech Lake Accord. If we really wanted the regional veto to be the same as the Victoria formula, it would have to require the approval of two Atlantic provinces, regardless of their population, Quebec, Ontario, British Columbia and one Western province, regardless of its population.

On peut reprocher au veto régional de faire en sorte que les autorités fédérales renoncent en partie à la flexibilité qui peut être nécessaire pour parvenir à une modification constitutionnelle. Prenons l'exemple des propositions fédérales de 1991. En 1991, donc un peu avant l'Accord de Charlottetown, le gouvernement du Canada avait soumis des propositions constitutionnelles et avait bien pris soin de n'y mentionner aucune proposition qui était reliée à la règle de l'unanimité.

Le fédéral avait proposé des modifications qui, au plus, relevaient de la formule 7-50. Pourquoi? Parce que le fédéral jugeait à ce moment-là qu'avec la procédure 7-50, il y avait plus de chances que le processus — contrairement à l'Accord du lac Meech — aboutisse à des résultats concluants d'une part; le fédéral estimait également qu'avec la procédure 7-50, il était beaucoup plus facile «de contourner» des provinces qui s'opposeraient aux modifications en cause.

Pour bien mesurer l'impact du veto régional, il faut savoir que les modifications constitutionnelles de 1983, en vertu desquelles on a reconnu certains droits aux autochtones, n'auraient peut-être pas pu être apportées, parce que le Québec avait refusé d'adopter la résolution qui était favorable à ces modifications constitutionnelles.

Est-ce que le Québec, malgré qu'il n'ait pas adopté de résolution, aurait fait connaître au gouvernement fédéral son acceptation des propositions en cause? Cela aurait permis au fédéral de rencontrer les exigences du veto régional. On peut le penser, mais il n'en demeure pas moins que cela n'est pas certain.

On prétend souvent que le veto régional se trouve à faire renaître la formule de Victoria. Ce qui est faux, parce que la formule de Victoria était plus souple que le veto régional actuel. La formule de Victoria demandait le consentement du Québec, de l'Ontario, de deux provinces de l'Atlantique, peu importe le pourcentage de leur population, et de deux provinces de l'Ouest représentant 50 p. cent de la population de l'Ouest. Pourquoi deux provinces de l'Ouest? Parce que l'on tenait compte du poids démographique de la Colombie-Britannique.

Nous avions une procédure fondée sur six provinces où on demandait 50 p. cent de la population de l'Ouest, puis on demandait deux provinces dans l'Atlantique, peu importe le pourcentage de la population de la région qu'elle représentait. Avec la procédure actuelle, il y a deux provinces de l'Atlantique, mais au surplus 50 p. cent de la population. Il y a le Québec, l'Ontario; ce ne sont pas deux provinces de l'Ouest que l'on demande, ce sont trois provinces, si j'inclus la Colombie-Britannique. Et dans le cas des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, on ajoute une exigence fondée à 50 p. cent de la population régionale.

Nous sommes en présence d'un projet qui va plus loin que l'Accord du lac Meech. Si nous voulions vraiment faire en sorte que le veto régional soit conforme à la formule de Victoria, il faudrait l'accord de deux provinces de l'Atlantique, peu importe la population qu'elle représente, le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et une province de l'Ouest, peu importe la population qu'elle représente.

Let us now have a look at the arguments in favour. I am going to take a few minutes to ensure that the arguments pro and con are given their due. The regional veto may be described as aiming to obtain the broadest consensus in Canada. It is a perfect expression of the federalist view, totally respectful of the provinces' role in a federal system. It also offers some protection — indeed, considerable protection to Quebec and Quebecers —, which is important, because Quebec does not feel sufficiently protected by the existing 7 and 50 formula.

Quebec's achievement of certain constitutional objectives will, however, be complicated by the fact that, in the future, the 7 and 50 formula will not be the only procedure that may be used to limit federal spending or to recognize Quebec's distinct nature, for example.

We must not forget recent constitutional amendment experiences: the Meech Lake accord and the Charlottetown agreement. They seem to me to be a significant argument in favour of the present proposal. Recent experience in constitutional amendments shows that in Canada we can no longer contemplate a substantial change to Canadian federalism without a consensus or very strong support from the provinces, including, most certainly, the most populous provinces.

When this is put into a legal context, we end up with the equivalent of the proposed regional veto. In other words, the regional veto is in keeping with Canada's most recent experience in constitutional amendment.

It must also be examined in the light of the conference to be held by 1997 at the latest. At this conference, our politicians will have to meet the challenge of improving the present constitutional procedure, removing certain irritants and complexities in the existing procedure. They may even consider simply replacing the 7 and 50 procedure with a formula similar to the proposed regional veto.

None of these amendments is easily made. Including the regional veto in the Constitution will require unanimity under section 41 of the Constitution Act, 1982. We can hope, however, that, if passed, the present bill will pave the way for formal constitutional reform.

A regional veto might also have a psychological impact, something which is often overlooked, especially by lawyers, to the extent that it might placate federal partners as a whole, who might feel more at ease knowing that, through a regional veto, they have some kind of a veto or the equivalent of a veto. Hopefully, federal partners might be more favourable to possible negotiations and constitutional reform in Canada.

Prenons maintenant les arguments favorables. Je vais prendre quelques minutes pour m'assurer que les arguments défavorables et favorables soient bien servis. On peut dire que le veto régional va dans le sens d'une recherche du plus large consensus qui soit au sein de la société canadienne. Nous sommes en présence d'une mesure qui se concilie parfaitement avec l'esprit fédératif et qui est on ne peut plus respectueux du rôle des provinces dans un régime fédéral. On peut également dire que ce projet offre une certaine protection — pour ne pas dire une protection appréciable aux Québécois et au Québec. Cette protection est importante, puisque le Québec ne se sent pas suffisamment protégé par la procédure 7-50 actuelle.

Il faut néanmoins admettre que la réalisation de certains objectifs constitutionnels par le Québec peut être rendue plus difficile, étant donné que dorénavant, la procédure 7-50 ne sera pas la seule procédure applicable à une limitation du pouvoir fédéral de dépenser ou à la reconnaissance du caractère distinct du Québec, par exemple.

Il faut se rappeler les expériences récentes de modifications constitutionnelles: l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown. Cela me semble être un argument important en faveur de la proposition qui nous est ici soumise. Les expériences récentes en matière de modification constitutionnelle ont démontré que l'on ne peut plus, au Canada, songer à une réforme substantielle du fédéralisme canadien si l'on n'a pas l'unanimité ou si l'on n'a pas un consentement très substantiel des provinces canadiennes, lesquelles incluent très certainement les provinces les plus populeuses.

Si l'on adapte cela à un contexte juridique, cela nous donne l'équivalent du veto régional qui nous est proposé. Ce qui veut dire que le veto régional va dans le sens des expériences canadiennes en matière de modifications constitutionnelles les plus récentes.

Par ailleurs, le veto régional doit être examiné à la lumière de la conférence qui doit être tenue, au plus tard, en 1997. Lors de cette conférence, nos acteurs politiques devront relever le défi d'améliorer la procédure constitutionnelle actuelle, d'enlever certains irritants et certains éléments de complexification de la procédure actuelle. Il est même possible, en tout cas, il est permis de le penser, que nos acteurs politiques songeront au remplacement pur et simple de la procédure 7-50 par une formule s'apparentant au veto régional qui est actuellement en cause.

Toutes ces modifications ne sont pas faciles à apporter. La constitutionnalisation du veto régional demanderait l'unanimité, en vertu de l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982. Mais on peut souhaiter que l'actuel projet de loi, s'il était adopté, en vienne à paver la voie à une réforme constitutionnelle formelle.

Le veto régional pourrait également avoir un certain impact psychologique que souvent on néglige, surtout en tant que juriste, en ce qu'il pourrait mieux disposer l'ensemble des partenaires fédératifs qui se sentiraient plus rassurés à l'idée qu'ils disposent par le veto régional, d'une espèce de droit de veto ou de son équivalent. Il est possible que les partenaires fédératifs, on peut l'espérer, entrevoient dans un meilleur esprit les négociations éventuelles et la réforme constitutionnelle au Canada.

A regional veto may also give more legitimacy to referendums as a means of resolving certain constitutional deadlocks and reduce the needs for such extensive public hearings as were held in the past across Canada on constitutional proposals. With such hearings becoming less necessary, the amending process would become less cumbersome.

To conclude, I would like to make a few recommendations to the committee in case the Senate decides to support the proposed piece of legislation. First of all, I would recommend amending the bill to formally recognize that the Government of Canada can seek provincial agreement according to the consultation formula of its choice. On page 23 of my brief, I propose three different wordings for this amendment.

I recommend that what is not covered by the regional veto be provided under section 44 of the Constitution Act of 1982.

I recommend that provisions be included in the bill, should a province withdraw its consent or unduly delay conveying its opinion, consent or disapproval to the Government of Canada.

I also recommend that the present committee looks into the advisability of amending the bill along the lines of the Victoria formula.

Should you find it advisable, the proposed amendments would be as follows: the consent of two Atlantic provinces, Quebec, Ontario, British Columbia and one Prairie province would be required; for the Atlantic and Prairie provinces, their population as a percentage of the total regional population would not matter.

**Senator De Bané:** Mr. Pelletier, I would like to say that I found your brief most enlightening and instructive. It is the most exhaustive study I have found to date on the bill before us.

Am I reflecting your view when I say that, in general, you have a rather favourable opinion of this piece of legislation? According to your remarks, this bill is in keeping with amendments made through the years, which require a broad consensus. As you say on page 20, this bill shows respect for the provinces. It provides, if not for legislative security, at least for psychological security. All in all, your opinion is largely favourable, is it not?

Mr. Pelletier: I believe the regional veto to be close to the Victoria formula, but not exactly the same. I have always favoured the Victoria formula. I am of the opinion that it is the one we should have adopted in 1982. Should the political players, inspired by the present bill, decide in 1997 — or before — to modify our present amending process, more along the lines of the Victoria formula, I believe that Canada would come out a winner.

Le veto régional peut également servir à légitimer davantage l'usage de référendums, pour débloquer certaines impasses constitutionnelles et pourrait rendre moins nécessaires les très grandes audiences publiques portant sur les propositions constitutionnelles que nous avons connues au cours des dernières années au Canada. De telles audiences devenant moins nécessaires, cela servirait à pallier un peu l'alourdissement de la procédure de modification constitutionnelle qu'il entraînerait s'il était adopté.

Je formule donc certaines recommandations au comité, dans l'hypothèse où le Sénat devait décider d'entériner le projet de loi en cause. Ma première recommandation serait de modifier le projet de loi de façon à reconnaître formellement que le gouvernement du Canada peut s'assurer du consentement provincial selon le mode de consultation qu'il juge privilégié. À la page 23 de mon texte, je soumets trois types de formulations que pourrait prendre une telle modification.

Je recommande qu'au niveau des exceptions à la portée du veto régional, qu'il y ait mention à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Je recommande que dans le projet de loi, il soit prévu l'hypothèse où une province reviendrait sur son consentement ou encore, où elle retarderait indûment de faire connaître son opinion, consentement ou désaccord au gouvernement du Canada.

Je recommande également au présent comité d'examiner l'opportunité de modifier le projet de loi de façon à le rendre plus conforme à la formule de Victoria.

Si vous le jugez opportun, les modifications proposées seraient les suivantes: il faudrait le consentement de deux provinces de l'Atlantique, du Québec, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, d'une province des Prairies; dans le cas des provinces de l'Atlantique et dans le cas des provinces des Prairies, peu importe le pourcentage de leur population par rapport à celle de la région à laquelle elles sont rattachées.

Le sénateur De Bané: Monsieur Pelletier, laissez-moi vous dire combien j'ai trouvé votre texte fort éclairant, fort instructif. À ce jour, c'est le document que j'ai trouvé qui examine de la façon la plus exhaustive le projet de loi qui est devant nous.

Est-ce que je suis fidèle à votre pensée en disant que votre opinion générale de ce projet de loi est largement positive? Si l'on tient compte de toutes les observations que vous avez faites, ce projet de loi va dans la ligne des modifications que l'on a connues au cours des années, qui demandent un large consensus. Ce projet de loi, comme vous le dites à la page 20, est respectueux des provinces. Il apporte, sinon une sécurité juridique, du moins une sécurité psychologique. Bref, votre jugement est, en gros, positif?

M. Pelletier: Je considère que le veto régional se rapproche de la formule de Victoria, bien qu'il n'y soit pas conforme. La formule de Victoria était la formule que j'ai toujours trouvée préférable. Je crois que c'est la formule dont nous aurions dû être nous doter en 1982. S'il s'avérait que grâce au projet de loi actuel, les acteurs politiques décident en 1997 — ou même avant — de modifier nos procédures de modifications actuelles de façon à les rendre un peu plus conformes à la procédure de Victoria, je pense que le Canada en sortirait gagnant.

I should point out that, unfortunately, we have before us a bill which, on the other hand, might also, for the present time, make constitutional amendments more difficult in Canada because it does not replace the 7-50 formula. It comes on top of the 7-50 process. As I was saying, what we are talking about now is a 7-92 formula.

Senator De Bané: But, in the end, we cannot have it all. You say that the regrettable thing regarding 1982 is that Quebec and Ontario did not get a veto. This is the regret you express. However, this bill tries to remedy this situation and, in so doing, takes into account the Atlantic region and the West, with the consequence you just talked about; it makes matters more complicated and changes more difficult; it is the flip side of the same truth.

We say we want to give a veto, but giving a veto makes things more difficult. In fact, in this country, making changes requires a broad consensus, does it not?

Mr. Pelletier: Yes, it does, Senator De Bané. In my opinion, this does not go against recent practices. I believe that we can no longer consider embarking on any major reform of the Canadian Constitution if British Columbia is opposed to it, or if Ontario is opposed to it, or if Quebec is opposed to it. In such a context, it seems to me that the bill before us does not go against neither the federalist approach nor established policies.

I must say that my main concern, as a Quebecer, is for Quebec to be entitled to some kind of protection that it deemed sufficient, and rightly so. What we have here is legislative, not constitutional protection. Nevertheless, it is an important step because it gives Quebec the right of veto.

Could we have given the right of veto to Quebec alone? In the Canadian context, is it thinkable, is it feasible? Should we not also consider the other federal partners? The question is a political one, and the Prime Minister of Canada dealt with it by making the proposals before us. Given the fact that these proposals were made, are they going to have dramatic consequences of themselves? In my opinion, they will not, for the reasons I mentioned earlier.

Senator De Bané: Of course, it would be much better if it could be enshrined in the Constitution; however, any change to the amending formula requires unanimous consent. We all know how difficult this is to get. As you were saying, from a political and psychological point of view, it would be difficult to imagine how a Canadian government could put this bill on the back burner, even if one were to agree with you that it is not binding.

Je dois mentionner par ailleurs que nous sommes en présence d'un projet de loi qui, malheureusement, peut aussi rendre plus problématique, pour l'instant, la modification constitutionnelle au Canada, parce que cela n'a pas remplacé la formule 7-50. Cela s'ajoute à la procédure 7-50. Comme je le mentionnais plus tôt, nous parlons quand même maintenant d'un 7-92.

Le sénateur De Bané: Mais, finalement on ne peut pas tout avoir. Vous dites que le grand regret de 1982, c'est que l'on n'a pas le droit de veto pour le Québec et l'Ontario. C'est là le regret que vous exprimez. Mais, par ce projet de loi, on essaie de le faire et en le faisant, on prend acte également de la population de la région de l'Atlantique et de l'Ouest, et à ce moment-là arrive la conséquence que vous venez de dire, cela complexifie encore davantage, cela rend les changements plus difficiles, mais c'est l'envers de la même réalité.

Lorsque l'on dit que l'on devrait donner un veto, en donnant un veto, on rend les choses plus difficiles. Dans les faits, dans ce pays, si l'on veut faire des changements, il faut un large consensus?

M. Pelletier: Oui, sénateur De Bané. À mon avis, cela ne va pas à l'encontre des pratiques récentes. Je pense qu'on ne peut plus penser à une réforme majeure de la Constitution canadienne si la Colombie-Britannique s'y oppose, ou si l'Ontario s'y oppose, ou si le Québec s'y oppose. Dans ce contexte, nous ne sommes pas en présence d'un projet de loi qui me semble aller à l'encontre de l'esprit fédératif ou d'un projet de loi qui va à l'encontre des politiques établies depuis un certain temps.

Je dois dire que la préoccupation de base qui me concerne — et c'est le citoyen du Québec qui vous parle —, c'était que le Québec ait une protection que le Québec juge importante, avec raison. Nous ne sommes pas en présence d'une protection constitutionnelle, mais bien législative. C'est quand même un geste important, parce que c'est la reconnaissance d'un droit de veto pour le Québec.

Est-ce que l'on aurait pu se limiter à un droit de veto seulement pour le Québec? Est-ce que dans le contexte canadien actuel, c'est pensable, c'est possible? Ou est-ce qu'il ne faut pas aussi penser aux autres partenaires fédératifs? La question est politique et elle a été résolue par le premier ministre du Canada, qui a fait les propositions que nous connaissons. Ces propositions étant faites, sommes-nous en présence d'un geste qui aura une portée dramatique en lui-même? À mon avis, non, pour les raisons que j'ai mentionnées un peu plus tôt.

Le sénateur De Bané: D'autre part, bien sûr que si l'on pouvait enchâsser cela dans la Constitution ce serait bien mieux, sauf que pour faire un changement à la formule d'amendement à la Constitution, cela prend l'unanimité. Nous savons tous combien cette unanimité est difficile à atteindre. Comme vous le dites, au point de vue psychologique et politique, il est difficile d'imaginer comment un gouvernement canadien va mettre au rancart ce projet de loi, même si l'on adoptait votre point de vue qu'il n'est pas exécutoire.

In your brief, you raised another point I would like you to address. You said that it would be desirable for the bill to specify how the provinces, whose consent is necessary, will express their opinion. You acknowledge that it might be necessary at times to hold a referendum to settle some particularly contentious issues. Some claim that, by definition, in a federal regime it is the partners who should decide, not the population at large. What do you think of the argument that in a democracy the people is sovereign, of course, but that since in a federation the constituting entities are joined, they are the ones who decide, not the people they represent?

Mr. Pelletier: As you mentioned, Canada is a federation, but it is also a liberal democracy. Two things must be taken into account, on the one hand, respect for federal partners, and on the other, the fact that in the end the sovereignty of the state does and always will rest with the people, no matter what kind of institution there is to serve the people. Ultimately, sovereignty will always rest with the people, who will exercise it through our institutions.

This being said, I believe this to be a bold gesture on the part of the Government of Canada, to the extent that the government has a veto it can exercise as it pleases, without consulting anybody, if it so chooses. In the past, the government went along with holding public hearings, Parliament itself went along with parliamentary commissions, but the Canadian Parliament can exercise its veto as it sees fit.

Parliament and the government have a right of veto. It is discretionary. Should the bill be passed, from now on, to exercise this veto, they will have to consult the provinces and make sure that they consent to constitutional amendment. This is very bold indeed. I would even go as far as saying that, in a way, this not only sets a precedent, but is also generous. Right from the start, the federal government makes the exercise of its right of veto contingent upon the consent of the provinces.

Senator De Bané: It is so generous that, this very morning, when talking to Mrs. Dawson, assistant deputy minister in charge of constitutional affairs, Senator MacEachen said that in the end the federal government will have less autonomy than Quebec, Ontario and British Columbia.

Mr. Pelletier: Absolutely. There is no doubt about it. And this is my second point. Let us remember that we are in a discretionary context.

This is my third point. In my opinion, Canada will no longer have a choice and will have to consider, sooner than later, a referendum process to resolve constitutional deadlock; this might be done during the 1997 review. Let me explain: in my opinion, we should not be afraid of this idea, we should not be afraid of words. This was first suggested in 1980. It has been picked up again on several occasions. The idea of a referendum as a means

Il y a autre point que vous avez soulevé dans votre document surquel j'aimerais vous entendre. Vous dites qu'il serait bon que l'on précise, dans ce projet de loi, comment l'opinion de cette province, dont le consentement est nécessaire, s'exprime. Vous reconnaissez qu'il peut arriver des moments où il faudra peut-être recourir au référendum pour régler une question particulièrement litigieuse. Certains prétendent que par définition, dans un régime fédéral, ce sont les partenaires qui doivent s'exprimer, et non pas la population. Quelles sont vos réflexions sur cet argument que bien sûr, dans une démocratie, le peuple est souverain, mais comme une fédération est formée différentes entités constituantes qui se mettent ensemble, ce sont elles qui doivent s'exprimer, et non pas leur mandant?

M. Pelletier: Comme vous l'avez mentionné, le Canada est une fédération, mais le Canada est aussi une démocratie libérale. Il faut composer entre deux réalités, d'une part, le respect des partenaires fédératifs et d'autre part, le fait que la souveraineté ultime dans l'État appartient au peuple et appartiendra toujours au peuple, quelles que soient les institutions qui servent le peuple. Le peuple sera toujours le titulaire ultime de la souveraineté, qu'il exercera par l'intermédiaire d'institutions que nous connaissons.

Ceci étant dit, j'estime que nous sommes en présence d'un geste qui est audacieux de la part du gouvernement canadien, en ce sens que le gouvernement canadien dispose d'un veto qu'il peut exercer comme il l'entend; sans même consulter qui que ce soit, s'il le désire. Dans le passé, le gouvernement s'est plié à la tenue d'audiences publiques, le Parlement s'est plié lui-même à la tenue de commissions parlementaires, mais le droit de veto peut être exercé par le Parlement du Canada, comme il l'entend.

Nous avons un Parlement et un gouvernement qui, si le projet de loi était adopté, ont un droit de veto. Ce veto est discrétionnaire, dorénavant ils l'exerceront en consultant les provinces et en s'assurant que celles-ci consentent à la modification constitutionnelle. C'est très audacieux. J'oserais même dire que, dans un certain sens, c'est en soi non seulement un précédent, mais c'est aussi «généreux». Le fédéral s'oblige à exercer un droit de veto relié au consentement provincial dès le départ.

Le sénateur De Bané: Oui, c'est tellement généreux que, ce matin, le sénateur MacEachen lorsqu'il dialoguait avec madame Dawson, le sous-ministre associé en charge de la question constitutionnelle, a dit que, finalement, le gouvernement fédéral va avoir moins d'autonomie que le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique?

M. Pelletier: Oui, absolument, bien sûr. C'était là mon deuxième point. N'oublions pas que nous sommes dans un contexte discrétionnaire.

Mon troisième point est le suivant. À mon avis, le Canada n'aura pas le choix et va devoir envisager, à moyen terme, une procédure référendaire pour débloquer une impasse constitutionnelle; peut-être que ce sera fait dans le contexte de la rencontre de 1997. Je m'explique: à mon avis, il ne faut pas avoir peur de l'idée, il ne faut pas avoir peur des mots. Cette idée avait été proposée dès 1980. Elle a été reprise occasionnellement. On est

of appeal has been considered. I say it again, a referendum as a means to solve constitutional deadlock could be useful.

Should a province oppose a constitutional amendment and the legislative assembly of the province oppose the amendment, if the province fails to pass the appropriate resolution, it might not be possible to make this amendment. The province will always have the last say in this matter since our legislative ratification system, under which federal partners pass resolutions, still applies and will continue to apply as long as it has not been modified through a formal constitutional amendment.

But, should the Parliament of Canada or the Government of Canada feel that the population of the province no longer agrees with its government, that the government is taking a course no longer favoured by the population — in the context of the veto it has and can exercise in a discretionary manner — why should the Parliament of Canada not use a referendum as a means to try — not to resolve the deadlock, since once again the legislative assembly will always have the last say through the passing of a resolution it deems appropriate — to put pressure on the government of the province, to show it that the course it chose is not the one its citizens want to follow?

**Senator De Bané:** Excuse me, but under the 7-50 formula, no province has a right of veto.

Mr. Pelletier: However, as I mentioned before, within the global constitutional reform process we increasingly find amending formulas which, in some cases, require unanimous consent.

In this context, the province can always block the constitutional process through the passing of a resolution. Without such a power under the 7-50 formula, even if it had to resort to a provincial referendum to convince the legislative assembly to adopt the proposal, a regional veto would not have much more effect if the 7-50 formula still applied.

The use of referendums requires a great deal of judgement. There is a political price to be paid when holding a referendum. It should only be used to try to resolve a serious constitutional deadlock. Whether it likes it or not, the Canadian government will have to consider such a referendum process within a few years in order to bypass a certain stubbornness, and try to reach a national consensus and confirm it.

Senator De Bané: I congratulate you on the quality of your contribution.

Senator Beaudoin: I listened to your presentation very carefully. Even though the formula is absolutely valid, you support the principle that, if a Crown minister were to decide to go ahead with a constitutional resolution, his effort would in the

revenu sur l'idée d'un référendum comme voie d'appel. J'insiste à nouveau, un référendum pour débloquer une impasse constitutionnelle peut être un moyen utile.

S'il s'avérait qu'une province s'oppose à une modification constitutionnelle et que l'assemblée législative de la province s'oppose à une modification constitutionnelle, si la province n'adopte pas la résolution appropriée, il est possible que la modification ne puisse pas être apportée. La province disposera toujours du dernier mot en la matière, puisque notre système de ratification législative, donc d'adoption de résolutions par les partenaires fédératifs, est encore le système en vigueur, tant qu'il n'aura pas été modifié par une modification constitutionnelle formelle.

Mais s'il s'avère que le Parlement du Canada ou le gouvernement du Canada sent que la population de la province en cause ne suit plus son gouvernement, que le gouvernement emprunte une voie qui ne rejoint plus la voie que privilégierait la population — toujours dans le contexte de l'exercice du droit de veto dont il dispose et qu'il peut utiliser d'une façon discrétionnaire — pourquoi le Parlement canadien n'utiliserait-il pas une référendum pour chercher — non pas à débloquer l'impasse, parce qu'encore une fois, l'assemblée provinciale aura toujours le dernier mot en adoptant la résolution qu'elle juge appropriée — mais, pour faire pression sur le gouvernement de la province en cause, pour lui indiquer que la voie qu'il emprunte n'est pas celle que ses citoyens entendent suivre.

Le sénateur De Bané: Si vous le permettez, en vertu de la formule 7-50, aucune province nommément n'a un droit de veto.

M. Pelletier: Sauf comme je le mentionnais plus tôt, de plus en plus, dans un processus de réforme globale de la Constitution, nous retrouvons des modalités qui relèvent de différentes procédures de modification, et il s'avère que dans certains cas, nous sommes en présence de modalités reliées à l'unanimité.

Dans ce contexte, la province a toujours le pouvoir de bloquer le processus constitutionnel par l'adoption ou non de sa résolution. Si elle n'a pas ce pouvoir en vertu de la procédure 7-50, même si elle devait avoir recours à un référendum dans la province pour convaincre l'assemblée d'adopter la proposition, le veto régional n'aura pas beaucoup plus d'impact en la matière, si c'est déjà la formule 7-50 qui s'applique.

Le référendum doit être utilisé avec beaucoup de discernement. Il y a un prix politique qui accompagne la tenue d'un tel référendum. Il ne devrait être utilisé que pour chercher à débloquer une impasse constitutionnelle sérieuse. Les autorités canadiennes, qu'elles le veuillent ou non, devront envisager d'ici quelques années un tel processus référendaire pour aller au-delà d'une certaine obstination, pour chercher à développer et à vérifier le consensus national.

Le sénateur De Bané: C'est une contribution de grande qualité qu'est la vôtre.

Le sénateur Beaudoin: J'ai écouté avec beaucoup d'attention votre exposé. Même si la formule est tout à fait valable, vous acceptez le principe que si un ministre de la Couronne décidait d'aller de l'avant avec une résolution constitutionnelle, c'est le end prove successful because he would be relying directly on the constitutional formula. At that point, if a taxpayer were to challenge the merit of the amendment, the Court would obviously find the amendment valid. Everybody agrees on that. The Court will have to decide that Bill C-110, in this instance, is a nugatory act *pro tanto*, as we say in Latin. You agree with that. That is a bit like the doubt I raised this morning, when I said that I do not mind if people prefer to call that a nugatory act instead of an unconstitutional piece of legislation, particularly as the Supreme Court does make a distinction between the two. On that point, I have nothing to add.

I was somewhat surprised to hear you say that, if Bill C-110 is passed, it could become almost permanent. I have a lot of trouble with that. As far as I am concerned, the government wants to follow up on a political promise. The government knows that it cannot amend the Constitution within a month. So, this is what it wants to do instead. This can only be a transitory measure.

Do you think the 1982 amending formula can remain as it is and Bill C-110 can also remain as it is? I think it is fine and even generous to say that there are five regions and if one of them says No, then it is No and we, at the federal level, will say No. We do not live in a fairytale world; at one point, the federal government will be tempted to say that it does not agree with British Columbia, Ontario or the province of Quebec. Then, it will have to go against the legislation to protect the interests of Canada. It has a perfect right to do so. I tend to believe that maybe we can go ahead with this. It is a transitory measure. In 1997, we will have to revisit it and agree on an amending formula that will last. You do not agree with me and you believe that this can be a permanent measure.

Mr. Pelletier: We are on the same wavelength. This is a regular act of Parliament that can always be repealed or amended. If, in the end, it proves to be more restrictive than useful, it can always be repealed from a legislative point of view. Moreover, we have to keep in mind the rendez-vous in 1997. If the current amending process is changed following the 1997 federal-provincial conference, the federal Parliament could consider that it is useless to keep the regional veto if, for example, some elements of the regional veto were enshrined in the Constitution. That is true.

However, I must say that the statements I made earlier were of a more political nature. If, a year from now, Parliament decides to abolish the regional veto, we would hear complaints from those who hoped to have the veto power.

[English]

Senator MacEachen: They certainly have not been expressing any appreciation for it up to the present.

[Translation]

Mr. Pelletier: It is the people who first opposed the veto power who would most complain if the act is repealed. What I wanted to emphasize is this: there are two kinds of attitudes I do not like. Does this veto power not make our constitutional amending process more cumbersome? Yes, it would seem to. Does that not

ministre qui finirait par avoir raison parce qu'il s'appuie directement sur la formule constitutionnelle. À ce moment, si un contribuable voulait contester la valeur de l'amendement, il est évident que la Cour dirait que l'amendement est valide. Tout le monde est d'accord. La Cour serait bien obligée de dire que la loi C-110, dans un cas comme celui-là, serait inopérante pro tanto, comme on le dit en latin. Vous êtes d'accord avec cela. Cela rejoint le doute que j'ai soulevé ce matin, que l'on préfère appeler cela une loi inopérante plutôt qu'une loi inconstitutionnelle, je n'ai pas d'objection, d'autant plus que la Cour suprême a fait la distinction entre les deux. Sur ce plan, je n'ai rien à ajouter.

J'ai été un peu surpris que vous disiez ceci, à savoir que si le projet de loi C-110 était adopté, il pourrait devenir presque permanent. J'ai beaucoup de mal à comprendre cela. D'après moi, le gouvernement veut donner suite à une promesse politique. Il sait bien qu'il ne peut pas amender la Constitution dans un mois. Il dit qu'il va faire cela. Cela ne peut être que transitoire.

Pouvez-vous imaginer que la formule d'amendement de 1982 continue telle qu'elle est, et que la loi C-110 continue telle qu'elle est. Je me dis que cela est beau, c'est généreux de dire qu'il y a cinq régions, si une dit non, c'est non et nous, le fédéral, on va dire non. On ne vit pas dans la féerie, dans un monde angélique; à un moment donné, le fédéral va être tenté de dire qu'il n'est pas d'accord avec la Colombie-Britannique ou l'Ontario ou le Québec. Là, il va être obligé d'aller contre une loi pour défendre les intérêts du Canada. Il a parfaitement le droit de le faire. Je me dis peut-être que l'on peut adopter cela. C'est une mesure transitoire. En 1997, il va falloir y penser de nouveau et s'entendre dans ce pays sur une formule d'amendement qui va durer. Vous dites que non, cela pourrait être permanent.

M. Pelletier: On est sur la même longueur d'ondes. C'est une loi ordinaire du Parlement qui peut toujours être abrogée ou modifiée. Si elle s'avère un carcan, en fin de compte, plus que quelque chose d'utile, l'abrogation sera toujours possible sur le plan juridique. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit le rendez-vous de 1997. S'il s'avérait que certaines modifications devaient être apportées à la procédure de modification actuelle à la lumière de la conférence fédérale-provinciale de 1997, il est possible que le Parlement fédéral ne juge plus utile de continuer avec le veto régional, par exemple, si certains des éléments de ce veto régional se trouvait constitutionnalisés. Cela est vrai.

Par ailleurs, je dois mentionner que ce que je disais, c'était davantage sur le plan politique. Si le Parlement décidait dans un an d'abolir le veto régional, ceux-là même qui espéraient disposer du droit de veto se plaindront de l'avoir perdu.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Ils ne s'en sont certes pas encore félicités à ce jour.

[Français]

M. Pelletier: Très souvent, ce sont ceux qui s'opposent au veto qui crieront l'avoir perdu, si jamais l'abrogation ne survient. Ce sur quoi j'ai voulu mettre l'emphase, c'est ceci: je n'aime pas deux types d'attitude. Est-ce que ce veto-là n'alourdit pas indûment notre procédure de modification constitutionnelle? Cela

jeopardize the reform of our federal system? I do not like the attitude of those who run down this process just because it is simply a legislative one. I think that, even if it is only a legislative measure, it still represents a major commitment from the Government of Canada and the Parliament of Canada. It sets a significant precedent.

Under these circumstances, I said it would be tougher to go back once the bill is passed, unless we do so pursuant to formal constitutional amendments made during the 1997 federal-provincial conference. So, I do not like the attitude of the people who criticized the process because it is just a legislative one. It is only the first step towards enshrining the changes in the Constitution.

Also, I do not like the attitude of those who claim that the current process is too precarious. Again, even if a legislative measure is much more precarious than a constitutional amendment, which has overriding power, so even if a legislative measure is precarious, it amounts nevertheless to a very significant political action. Given the circumstances, this precariousness we are referring to may be quite relative.

**Senator Beaudoin:** There are three things that are of the utmost importance in a federal system: the distribution of powers, how it is interpreted by the Supreme Court and how it can be changed through amendments. These are the three major aspects of the federal system.

Senator Rivest: And the three problems we have.

Senator Beaudoin: If it can help us to agree on an amending formula a year from now, it would be worth it. It is a step in the right direction. If it leads to a dual amending formula, a constitutional one and a legislative one, imagine what it would be since we already have trouble with only one formula! If it is only a temporary measure, I can wait. If it induces us to review things a year from now and to finally agree on a formula, as the legislator told us in 1982, "In 15 years from now, you will review the amending formula." He was right on this issue. We now realize that our amending formula is not perfect, and we will improve it.

This is only a bill. It does make the process more cumbersome, but is also has some advantages. We have to have some assurance that it would lead to something a year from now. We cannot stay like this for another 15 years.

Mr. Pelletier: We are on the same wavelength.

Senator Gauthier: Correct me if I am wrong, but you seem to think that Bill C-110 has some political merit but no real constitutional impact. I have some trouble understanding how you link all of this to Bill C-110.

Mr. Pelletier: How so?

Senator Gauthier: On page 13 of your brief, you list all of the issues subject to change if Bill C-110 is passed. It seems that it will have an impact. A regional veto applies to a list. That is

me semble correct. Est-ce que cela ne met pas en péril la réforme du fédéralisme? Je n'aime pas l'attitude de ceux qui dénigreraient cette procédure pour le seul motif qu'elle n'est que législative. À mon avis, même si elle n'est que législative, c'est quand même un engagement important de la part du gouvernement du Canada et du Parlement du Canada. C'est un précédent significatif.

Dans ce contexte, je disais qu'il serait peut-être difficile de reculer après que le projet de loi ait été adopté, à moins que ce soit à la lumière de modifications constitutionnelles formelles apportées dans le cadre de la conférence fédérale-provinciale de 1997. Je n'aime pas ce premier comportement de gens qui dénigrent la procédure parce qu'elle n'est que législative. Ce n'est qu'un premier pas vers une consitutionnalisation.

Deuxièmement, je n'aime pas l'attitude de ceux qui voudraient reprocher à la procédure actuelle d'être trop précaire. Encore une fois, s'il est vrai que toute procédure législative est empreinte de précarité beaucoup plus qu'une modification constitutionnelle qui, elle, a l'autorité supralégislative, s'il est vrai que toute procédure législative est empreinte de précarité, il n'en demeure pas moins que nous sommes en présence d'un geste politique très significatif. Dans ce contexte, la précarité dont on parle n'est peut-être que relative.

Le sénateur Beaudoin: Ce qu'il y a de plus important, dans le fédéralisme, ce sont trois choses: le partage des pouvoirs, la façon dont la Cour suprême l'interprète, et la façon dont on le modifie par amendement. Ce sont les trois principaux points du système fédéral.

Le sénateur Rivest: Ce sont nos trois problèmes.

Le sénateur Beaudoin: Si cela peut nous mener à trouver une formule d'amendement dans un an, c'est valable. C'est un bon pas. Si cela nous amène à une double formule d'amendement, une constitutionnelle et une législative, on a déjà du mal avec une, imaginez-vous avec deux! Si c'est temporaire, je suis bien prêt à attendre. Si cela nous amène à nous interroger dans un an et à choisir enfin une formule, le législateur en 1982 a dit: «Dans 15 ans, vous examinerez votre formule d'amendement. Il avait bien raison, le constituant, sur ce plan. On s'aperçoit aujourd'hui que notre formule d'amendement n'est pas parfaite. On va la bonifier.

Cela se veut un simple projet de loi. Cela alourdit le processus, mais cela a aussi d'autres bénéfices. Il faudrait avoir une certaine certitude que cela va donner quelque chose dans un an. On ne pourra pas rester comme cela un autre 15 ans.

M. Pelletier: On est sur la même longueur d'ondes.

Le sénateur Gauthier: Si je comprends bien, le projet de loi C-110, d'après vous, a des mérites politiques, mais n'a pas d'impact constitutionnel réel. J'ai de la difficulté à comprendre comment vous rattachez tout cela au projet de loi C-110.

M. Pelletier: Quoi donc?

Le sénateur Gauthier: À la page 13 de votre mémoire, vous donnez une énumération de thèmes sujets à modification avec ce projet de loi C-110. Il aurait un impact. Un veto régional

something new. I was told that Bill C-110 would have no constitutional impact. Are you saying it would have one?

Mr. Pelletier: Here is the situation: You have before you a constitutional proposal to recognize Quebec as a distinct society. Pursuant to the current amending process, the 7-50 formula applies. As soon as you meet the requirements of the 7-50 formula, you can ask the Governor General of Canada to proclaim a constitutional amendment. Not only do you have to meet the requirements of the 7-50 formula, but you also have to get the support or consent of the Canadian Parliament. You will have to come before the Canadian Parliament. The Parliament then says to the minister: You do not have the right to put forward a motion for a resolution that would give my consent to an amendment. You do not have the right to put forward a motion for a resolution unless it is approved by the five regions, under what you now know as the 7-92 formula.

This does have an impact of the constitutional amending process, because it means that, if the regional veto requirement is not met, Parliament would not even be asked to vote on a resolution bringing about a constitutional amendment, simply because the minister would not be entitled to introduce in Parliament a motion for a resolution in favour of the amendment. This will have some constitutional implications.

When we say that this is outside the constitutional framework, we mean that it will not change the current process. The 7-50 formula still applies. The other four processes set up in 1982 still apply. We are only adding a new requirement. And in order to do so, we are not using a formal constitutional amendment, but passing a bill. This new requirement will have an impact on the constitutional amending process.

Senator Gauthier: If I understand correctly, we are placing restrictions on future constitutional amendments, we are putting federal government in a straitjacket. That is what you are saying.

Mr. Pelletier: Yes.

**Senator Gauthier:** Going clause by clause, I am asking you if Bill C-110 will have some impact on sections 41, 43 and 44 and you say No.

Mr. Pelletier: No.

Senator Gauthier: If I take up the argument put forward by Senator Beaudoin and ask you what will prevail, from a legal point of view, the Constitution or Bill C-110, your answer will be the Constitution?

Mr. Pelletier: Yes, but would the Government of Canada take upon itself to introduce in Parliament a motion for a resolution that would go against the Act respecting constitutional amendments? I think the government would undoubtedly refuse to introduce such a motion, which will in itself have some impact on the constitutional amending process.

Senator Gauthier: I will let others take part in this debate.

s'applique à une liste. C'est nouveau. On m'a dit qu'il n'y avait pas de conséquence constitutionnelle à ce projet de loi C-110. Vous dites qu'il y en a?

M. Pelletier: Nous sommes en présence de la situation suivante: vous avez une proposition constitutionnelle qui vise à reconnaître le caractère distinct du Québec. Les procédures d'amendement actuelles requièrent l'application de la formule 7-50. Dès le moment où vous rencontrez les exigences de 7-50, vous pouvez demander au gouverneur général du Canada de proclamer la modification constitutionnelle. Cela vous prend non seulement 7-50 mais aussi l'appui ou le consentement du Parlement canadien. Vous vous retrouvez devant le Parlement canadien. Le Parlement dit au ministre: vous n'avez pas le droit de soumettre une motion de résolution qui permettrait de donner mon consentement à la modification. Vous n'avez pas le droit de soumettre ce projet de résolution à moins que l'on ait eu le consentement des cinq grandes régions que vous connaissez bien par le 7-92.

Dans ce contexte, cela a une implication sur le processus de modification constitutionnelle, parce que le Parlement ne sera même pas sollicité à se prononcer sur une résolution portant modification constitutionnelle si le veto régional n'est pas respecté pour la simple et bonne raison qu'un ministre ne pourra pas soumettre une motion de résolution favorable à la modification au Parlement. Cela a des implications constitutionnelles.

Lorsque nous disons que cela s'inscrit hors du cadre constitutionnel, c'est dans le sens suivant: cela ne change pas les procédures actuelles. La formule 7-50 reste en place. Les quatre autres procédures établies en 1982 restent en place. Mais on superpose, si je puis dire, on ajoute une nouvelle exigence. On ne l'ajoute pas par une modification constitutionnelle formelle, on l'ajoute par l'adoption d'une loi. Cette nouvelle exigence aura des conséquences sur le processus de modification constitutionnelle.

Le sénateur Gauthier: Si je comprends bien, on s'impose des contraintes dans l'avenir sur des modifications constitutionnelles, un genre de chemise de force au fédéral. C'est ce que vous dites.

M. Pelletier: Oui.

Le sénateur Gauthier: Si je prends les articles un à un, si je vous demande si le projet de loi C-110 a un impact sur les articles 41, 43 et 44, vous me dites que non.

M. Pelletier: Non.

Le sénateur Gauthier: Je prends l'argument du sénateur Beaudoin et je dis: au point de vue judiciaire, qu'est-ce que qui prévaut? La Constitution ou le projet de loi C-110? Vous allez me répondre que c'est la Constitution.

M. Pelletier: Oui, mais est-ce que le gouvernement du Canada s'autoriserait à soumettre au Parlement une motion de résolution qui ne serait pas respectueuse de la Loi sur les modifications constitutionnelles? Le gouvernement refuserait sans aucun doute, à mon avis, de soumettre une telle motion de résolution, ce qui en soi aurait dès ce moment des conséquences sur le processus de modification constitutionnelle.

Le sénateur Gauthier: Je vais laisser d'autres personnes entrer dans le débat.

# [English]

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I think it is absolutely necessary to underline again that this limitation is on the executive, not on the Parliament of Canada. A minister is bound. What is provided here is potentially two tracks for constitutional change; one track with a very high level of consensus which requires the overlay. That could only be done by the government. That kind of constitutional change could only be introduced by a minister, requiring the high level of consensus.

Supposing, however, that there were a series of constitutional conferences in which there was work done upon constitutional change, and the high level of consensus could not be reached but a lower level of consensus could be reached, say 7-50. The Parliament of Canada would still be able to operate and produce a constitutional amendment. The Leader of the Opposition could move the constitutional amendment. It could be moved in the Senate. All this says is that a minister cannot move a constitutional resolution unless it has this level of consensus. That is my understanding of what has been said. There has been no limitation placed on the power of Parliament; it is on the behaviour of ministers, that is all. That is an important point. Potentially, there could be two tracks. I think that is highly desirable, personally.

Senator Beaudoin: For the government, it is important.

Senator MacEachen: That is my reading of what has been said.

## [Translation]

Mr. Pelletier: I will answer in French if you do not mind. Technically, you are right. What we have been working under these last few years has been a form of executive federalism, where both governmental and constitutional initiatives are undertaken by the governments themselves.

Given these facts, we have to consider this bill, whose main purpose is to stop government action. We know full well that is the direction taken by constitutional negotiations these past few years.

#### [English]

Senator MacEachen: That is the law. You are telling me that the technical result of Bill C-110 is what I have described. Politically, it is open to the Leader of the Opposition. If he saw that there was a lower level of consensus, he could move a constitutional amendment.

#### [Translation]

Mr. Pelletier: On this technicality, you are right. I want to remind you of what I said earlier. If a minister were to introduce in Parliament a resolution that does not meet the regional veto requirements, I believe the courts could not interfere in the process to find the resolution unconstitutional.

# [English]

## [Traduction]

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, il faut absolument signaler à nouveau que cette limite s'applique à l'exécutif, et non au Parlement du Canada. Un ministre est lié. Ce que nous avons ici, ce sont deux avenues possibles pour modifier la Constitution, dont une exige un très important consensus dans tout le pays, ce que seul le gouvernement pourrait obtenir. Comme une telle modification constitutionnelle exige un très important consensus, elle ne pourrait être proposée que par un ministre.

Toutefois, si une série de conférences constitutionnelles sur la modification de la Constitution n'aboutissait pas à un consensus très important, mais à un accord de 7-50, par exemple, le Parlement du Canada pourrait encore fonctionner et produire une modification constitutionnelle. Le chef de l'opposition pourrait proposer la modification constitutionnelle. Celle-ci pourrait être proposée au Sénat. Tout ce qui est dit, c'est qu'un ministre ne peut pas proposer une résolution constitutionnelle si le consensus n'atteint pas ce niveau-là. C'est comme cela que je comprends la chose. Une limite est imposée non pas au pouvoir du Parlement, mais à la conduite des ministres. Voilà tout. C'est un point très important. En principe, il pourrait y avoir deux avenues. Quant à moi, je trouve cela fort souhaitable.

Le sénateur Beaudoin: Pour le gouvernement, c'est important.

Le sénateur MacEachen: C'est ce que je comprends de ce qui a été dit.

#### [Français]

M. Pelletier: Je vais vous répondre en français, si vous le permettez. Je dois dire que techniquement, vous avez raison. Nous vivons depuis un certain nombre d'années dans un fédéralisme exécutif, c'est-à-dire que les initiatives non seulement gouvernementales, mais aussi constitutionnelles sont prises par les gouvernements eux-mêmes.

Dans cette perspective, il faut regarder le projet de loi qui nous intéresse. Ce projet de loi s'est surtout intéressé à arrêter l'action gouvernementale. On sait très bien que c'est la voie qu'empruntent les négociations constitutionnelles depuis un certain nombre d'années.

#### [Traduction]

Le sénateur MacEachen: C'est la loi. Vous me dites que les conséquences techniques du projet de loi C-110 sont telles que je les ai décrites. Au plan politique, tout dépend du chef de l'opposition. S'il voyait que le consensus n'est pas très important, il pourrait proposer une modification constitutionnelle.

# [Français]

M. Pelletier: Sur ce point technique, je vous donnerai raison. Je dois rappeler ce que j'ai dit tantôt. Même si un ministre devait soumettre au Parlement une résolution non conforme au veto régional, à mon avis, les tribunaux ne pourraient pas intervenir dans le processus pour faire déclarer inconstitutionnelle la résolution en cause.

#### [Traduction]

Senator MacEachen: I have views on that, but I will not repeat them. I think there are procedural and parliamentary questions that would have to be addressed. However, you addressed the courts. I will not get into that terrain.

#### [Translation]

Senator Rivest: Following this review, I will provide my point of view from a Quebec perspective. The point raised by Senator MacEachen is a very important one.

As a Quebec federalist, how will it be possible to convince Quebecers that this bill is an improvement? Technically speaking, and in view of the events of 1982, it is correct to say that the rights of the National Assembly will be protected vis-à-vis the Parliament of Canada. There is simply no protection, however, for the rights of Quebec's National Assembly with respect to Executive privilege and to any constitutional amendment involving the Senate. A vacuum will still exist. It is technically inaccurate then to state that the basic objective of providing a form of protection and fulfilling the Prime Minister's commitment is clear cut. This is not true.

Moreover, I foresee that a tremendous debate will rage if the federal government retains the power to determine the nature of the consent expressed by the provinces and to decide who can express that consent. From a constitutional point of view, this may well be correct, given that professor Pelletier is of such an opinion. However, one can well imagine the political debate that this will generate. We will eventually have to circumvent Quebec's National Assembly to directly debate this issue head on. While this can legitimately be done, it will create serious problems.

At one point, Professor Pelletier stated that, indeed, a referendum could be used to break a constitutional impasse, especially because the current Quebec government is sovereignist and will not participate in any process. Depending on the point of view expressed, this can either be discouraging or encouraging. This is also a route that we have travelled in the past.

The Charlottetown Accord was followed by a referendum on the constitutional amendments. Since Quebec is the province threatening Canadian unity, sooner or later, constitutional amendments or a package deal will need to be proposed to Quebecers. It will have to be better than the Charlottetown accord, which was rejected by 54 per cent of them. I think we need to be realistic since we live in the real world. How I am going to promote this?

In view of the technical aspects raised, these rights are not fully protected. Consequently, we will have quite the debate because we will need to bypass the head of the legitimately elected government. We will have to come up with a highly detailed package deal. As a Quebec federalist, I am deeply concerned since I will have to explain to Quebecers that this package represents a step in the right direction.

Le sénateur MacEachen: J'ai mon opinion là-dessus, mais je ne vais pas la répéter. Il faudrait régler, je crois, des questions de procédure et des questions parlementaires. Toutefois, vous parlez des tribunaux et je ne veux pas m'aventurer sur ce terrain.

## [Français]

Le sénateur Rivest: Je vais vous donner mon sentiment à la suite de l'examen en regardant cela sous l'angle du Québec. Le point soulevé par le sénateur MacEachen est très important.

Comment, comme fédéraliste québécois, vais-je vendre ce projet de loi aux Québécois pour dire que c'est un progrès? Sur le plan technique, effectivement, les droits de l'Assemblée nationale par rapport à ce qui s'est passé en 1982 vont être protégés en ce qui concerne le Parlement du Canada. Mais les droits de l'Assemblée nationale du Québec ne sont absolument pas protégés sur le point du privilège de l'exécutif, non plus que sur l'initiative d'un amendement constitutionnel du Sénat. Il y a encore un trou. Donc, ce n'est pas exact que l'objectif fondamental, sous l'aspect technique de la protection et de l'engagement du premier ministre, est «clean cut». Ce n'est pas vrai.

Deuxièmement, je vois un débat terrible quant à savoir que peut-être, étant donné que le professeur Pelletier est de cet avis, constitutionnellement parlant, c'est sans doute une bonne chose, que le fédéral se laisse la liberté de déterminer la nature ou qui doit exprimer le consentement venant des provinces. Vous voyez le débat politique auquel on va devoir faire face. On devra éventuellement tasser l'Assemblée nationale du Québec pour aller directement au débat. On peut le faire légitimement. Cela va créer un méchant problème.

Quand le professeur Pelletier dit (cela m'encourage d'une part, mais cela me désespère d'autre part) qu'effectivement, on peut recourir à la voie référendaire pour débloquer une impasse constitutionnelle, d'autant plus que le gouvernement actuel au Québec est souverainiste et ne participera à aucun processus, c'est décourageant dans le sens suivant ou encourageant selon le point de vue: on l'a déjà fait.

Avec l'Accord de Charlottetown, il y a eu un référendum sur les amendements constitutionnels. Cela signifie que pour retourner devant le Québec, puisque c'est le Québec qui pose le problème et la menace à l'unité canadienne, on va devoir, je présume, présenter en terme d'amendement constitutionnel au peuple québécois, à plus ou moins longue échéance, un «package deal» qui va être meilleur que l'Accord de Charlottetown, puisque les Québécois l'ont refusé à 54 p. 100 l'Accord. Je pense qu'il faut vivre sur la planète Terre. Il faut être bien concret. Comment vais-je faire pour vendre cela?

Les droits ne sont pas complètement protégés à cause de l'argument technique. Nous aurons tout un débat parce que l'on devra passer par-dessus le gouvernement légitimement élu. Il va falloir faire un «package deal» très bien évoqué, cela m'inquiète beaucoup, je vais devoir expliquer au peuple du Québec, à titre de Québécois fédéraliste, que c'est un pas en avant dans la bonne direction.

Prior to this bill, the consent of seven provinces representing 50 per cent of the population was all that was required for constitutional recognition as a distinct society, as expressed by Parliament through a resolution. This legislation is quite an improvement for you my dear Quebec friends! With this bill, by contrast, approval from seven provinces representing 92 per cent of the population will be required to obtain the same recognition. This issue does not concern only the notion of distinct society. For French-speaking people, as Mr. White noted, linguistic duality was recognized in both the Meech Lake and the Charlottetown accords. We had a 7-50 formula. This will now be replaced by a 7-92 rule and will be a basic feature of the Canadian federation.

As you mentioned, there may be additional matters of concern to Quebec including, among others, the spending power and the social charter, which is dear to NDP supporters. While these issues were subject to the 7-50 formula, there will now be changes. How am I supposed to convince Quebecers? As poor Quebec federalists, how will we convince them that this bill is a legal and political improvement for Quebec's traditional claims, even acknowledging that it has technical merit, as correctly noted by professor Pelletier? Why is this particular piece of legislation necessary? As previously stated, I do not see how we will be in a position to sell it.

Tell me, Mr. Pelletier, since you said that, we, as Quebecers, stand to win, in the sense that what occurred in 1982 will not happen again, unless the Senate proposes a constitutional amendment. While we may have a goalkeeper, there is a gap between his two legs. There is the Senate, the Leader of the Opposition and the executive.

We know that the Parliament of Canada will not trick us as it did in 1982. We have won this assurance, but we are paying a high price for it. This is nonsensical and completely useless, coming as it does 10 months prior to the 1997 conference.

**Senator De Bané:** Senator Rivest obviously did not listen to the witness. He is displaying partisanship!

**Senator Rivest:** The witness agrees with me. He just said that Senator Rivest is right in every respect.

The Chairman: You have the floor, Senator Carstairs, unless Mr. Pelletier wants to comment on the comments.

Mr. Pelletier: What I said is that what Quebec gains in terms of protection it can also lose. This is so because the process necessary to achieve some of these constitutional objectives will be more cumbersome. Again, page 13 provides examples of amendments which will now be covered by the 7-92 formula, including the regional veto structure.

These examples include sensitive issues such as the establishment of new provinces, the reform of central institutions, the distinct society, the Canada clause, linguistic duality, and most probably the aboriginal issue.

[English]

Avant ce projet de loi, pour avoir la reconnaissance constitutionnelle de la société distincte que le Parlement a par ailleurs voté par une résolution, je n'avais besoin que de sept provinces et de 50 p. 100 de la population. C'est tout un progrès pour vous, chers Québécois! Maintenant, pour avoir la même notion, cela va prendre sept provinces représentant 92 p. 100 de la population. Ce n'est pas juste la notion de la société distincte, il y a la question fondamentale pour les francophones qu'on avait dans l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown, la reconnaissance de la dualité linguistique que M. White a exprimée. C'est la formule 7-50. Maintenant, cela va être 7-92. C'est une caractéristique fondamentale de la fédération canadienne.

Les autres revendications que le Québec peut avoir quant au pouvoir de dépenser ou à la charte sociale, comme vous l'avez mentionné qui est très sensible aux gens du NPD, et cetera. Tout cela était 7-50. Maintenant, cela va changer. Et je vais essayer de dire aux Québécois, comment est-ce que l'on va faire, nous, les pauvres fédéralistes québécois, pour les convaincre que ce projet de loi, malgré ses mérites techniques, qu'a soulignés à bon droit le professeur Pelletier, constitue un progrès juridique et politique dans le sens des revendications traditionnelles du Québec? Pourquoi ce projet de loi? Cela revient un peu à ce que l'on disait. Je ne vois pas comment on va réussir à le dire.

Expliquez-moi. Monsieur Pelletier, vous êtes témoin. Vous avez dit comme Québécois, ce que l'on gagne, on sait qu'il n'y aura pas de truc comme en 1982, sauf si le Sénat propose un amendement constitutionnel. Nous avons un gardien, mais il a un espace entre les deux jambes. Il y a le Sénat, le chef de l'opposition, l'exécutif.

On sait que le Parlement du Canada ne fera pas le coup de 1982. C'est ce que l'on a gagné. On le paie cher. Cela n'a pas de bon sens! C'est complètement inutile, à 10 mois de la conférence de 1997.

Le sénateur De Bané: Manifestement, le sénateur Rivest n'a pas écouté le témoin. Il fait de la partisanerie!

Le sénateur Rivest: Le témoin est d'accord avec moi. Le témoin vient de dire que le sénateur Rivest a raison dans tout ce qu'il a dit.

Le président: Vous avez la parole, sénateur Carstairs, à moins que M. Pelletier n'ait des commentaires à faire sur les commentaires.

M. Pelletier: Ce que j'ai mentionné, ce que le Québec gagne en terme de protection, il peut aussi le perdre en ce que la procédure qui va permettre la réalisation de certains de ces objectifs constitutionnels va être alourdie. Je répète qu'à la page 13, vous avez des exemples de modifications qui seront dorénavant couvertes par la procédure 7-92, par le veto régional.

On y trouve des sujets aussi délicats que la création de nouvelles provinces, la réforme des institutions centrales, la société distincte, la clause Canada, la dualité linguistique également, le dossier autochtone, vraisemblablement.

[Traduction]

Senator Carstairs: I should like to take a look at what has happened in the past and superimpose this idea on it — 1981 or 1982, whichever year you want to use. If this piece of legislation had been in place at that time, you would have had the 7-10-50, but you would not have had Quebec. The Government of Quebec would still have said no.

What you said in one of your recommendations was that you would have liked to have seen in this bill some means by which the federal government could find out what the consent was. Presumably, without that, they could use a variety of methods. One of those could have been a referendum. They could have gone to the people of the province of Quebec to find out from them whether or not they approved of the constitutional package. At that point, the federal government could have introduced that package into the House of Commons. Is that the gist of what you are saying?

# [Translation]

Mr. Pelletier: If the population had given its consent, for example, by way of a referendum, the Canadian government indeed could have concluded that there was a provincial consent and then could have submitted a proposal or a motion for a resolution to the Parliament of Canada. A referendum is one method of determining that there is provincial consent, because a province is not only a government or a legislative assembly, but also a population.

I would like to stress a point. In the past, referenda have not served the interests of constitutional reform in Canada. Such was the case with the Charlottetown Accord, although it must be remembered that a political agreement had been reached in Charlottetown. Upon reflection, not only was it a political agreement, but it could also have resulted in resolutions being passed by each legislative assembly in the country. While there was no need to resort to a referendum, the government did so in any event, thus leading to the downfall of the entire project.

During the next few years, we will have to consider seriously the possibility of using a referendum as an appeal route. The regional veto might just be a first step in such a process. While use of a referendum would not occur in cases such as Charlottetown, where there was a consensus among the political players, it would be resorted to in instances where a province's obstructionist tactics jeopardize the entire constitutional amendment process. The referendum then would be used as an avenue for appeal, or to provide a solution for a serious constitutional deadlock.

### [English]

Senator Carstairs: As you know, there is referenda legislation in two provinces, one of which will have the veto if this legislation passes — namely, the province of British Columbia. However, before the legislature of the province of B.C. can vote on any constitutional package, they must have a referendum. That, in essence, by law, determines how the legislators will vote. The same thing applies in Alberta. Manitoba has its own

Le sénateur Carstairs: Je veux revenir sur ce qui s'est produit dans le passé et y appliquer cette idée — 1981 ou 1982, l'année que vous voudrez. Si ce projet de loi avait été en vigueur à l'époque, on aurait eu les 7-10-50, mais pas l'accord du Québec. Le gouvernement québécois aurait encore dit non.

Dans l'une de vos recommandations, vous dites que vous auriez aimé que ce projet de loi prévoie des moyens pour le gouvernement fédéral d'évaluer le niveau de consentement. On peut supposer que le gouvernement fédéral disposait déjà de diverses méthodes. Il aurait pu tenir un référendum, par exemple. Il aurait pu demander aux Québécois s'ils approuvaient le programme constitutionnel. Le gouvernement fédéral aurait alors pu présenter ce programme à la Chambre des communes. Est-ce bien ce que vous dites?

# [Français]

M. Pelletier: Si la population avait donné son consentement par le biais d'un référendum, par exemple, oui, le gouvernement du Canada aurait pu conclure qu'il y a consentement provincial et aurait pu soumettre une proposition, une motion de résolution au Parlement du Canada. Le référendum est une des façons de constater le consentement provincial, parce que la province est non seulement un gouvernement, non seulement une assemblée législative, mais aussi une population.

Là, je vous soulignerai ce qui suit. Dans le passé, le référendum a desservi les intérêts de la réforme constitutionnelle au Canada plutôt que de les servir. C'est l'exemple de l'Accord de Charlottetown. Il faut savoir que dans l'Accord de Charlottetown, il y avait une entente politique. Dans le fond, elle était non seulement politique, mais elle aurait pu donner lieu à l'adoption de résolutions par toutes les assemblées législatives du pays. Il n'y avait pas eu besoin de recourir au référendum. On y a quand même eu recours, ce qui a mené à la perte de l'ensemble du projet.

Il va falloir envisager très sérieusement, au cours des prochaines années, et peut-être que le veto régional est l'amorce de cela, la posibilité de recourir au référendum comme voie d'appel, pas dans l'hypothèse où, comme dans l'Accord de Charlottetown, il y avait consensus entre les acteurs politiques, mais dans l'hypothèse où il n'y a pas un tel consensus, ou encore dans l'hypothèse où l'obstruction d'une province met en péril l'ensemble de la procédure de modification constitutionnelle. Le référendum comme voie d'appel ou comme moyen de débloquer une impasse constitutionelle sérieuse, soit dit en passant.

#### [Traduction]

Le sénateur Carstairs: Vous n'ignorez pas qu'il existe une loi référendaire dans deux provinces, dont une disposera du droit de veto si ce projet de loi est adopté, à savoir la province de la Colombie-Britannique. Toutefois, avant de se prononcer sur tout programme constitutionnel, le Parlement de la Colombie-Britannique doit tenir un référendum, dont le résultat, conformément à la loi, déterminera essentiellement le vote des législateurs.

peculiar aspect in that it must go through a process of public hearings before it can vote on a constitutional resolution.

Senator Beaudoin: Is the referendum imperative?

**Senator Carstairs:** The referendum is imperative in British Columbia and Alberta. In Manitoba, what is required is public hearings only.

**Senator Beaudoin:** What happens if the population disagrees with the premier?

Senator Carstairs: In B.C. and Alberta, they are required to vote as the public has voted.

Senator Beaudoin: That is directly against the Privy Council decision.

**Senator Carstairs:** That is the legislation in both of those provinces.

Senator Beaudoin: That is doubtful.

Senator Rivest: Politically, it is correct.

Senator St. Germain: Democracy at its highest level.

Senator Carstairs: We already have some of these aspects in force and effect.

You mentioned as one of your other recommendations for modification that you would like section 44 to be mentioned. For those who do not have the Constitution before them, section 44 reads:

Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and the House of Commons.

Why would you want that included in this bill?

## [Translation]

Mr. Pelletier: This would bring greater certainty. Under section 44, it goes without saying that provinces currently do not have a voice in the process. This is an amendment procedure which comes exclusively under the Parliament of Canada. It is a unilateral procedure regarding certain issues which are related to the internal constitution of central authorities.

An exception exists, however, if the bill is interpreted as instituting a new practice. This would create a precedent which, of course, would eventually be subject to a judicial interpretation.

When reviewing the current act, it is apparent that certain issues are excluded. These issues include those subject to the opting out formula in section 38.3, as well as those mentioned in sections 41 and 43. I would not want the fact raised that the issues mentioned in section 44 are not stated and that, in the future, the Canadian Parliament will have to comply with the requirements of the bill, or those of the regional veto, even with respect to amendments concerning its own internal constitution.

La même chose vaut pour l'Alberta. La situation diffère un peu au Manitoba, où le Parlement doit tenir des audiences publiques avant de pouvoir se prononcer sur une résolution constitutionnelle.

Le sénateur Beaudoin: Faut-il absolument tenir un référendum?

Le sénateur Carstairs: Il faut absolument tenir un référendum en Colombie-Britannique et en Alberta. Au Manitoba, seules les audiences publiques sont requises.

Le sénateur Beaudoin: Qu'arrive-t-il si la population et le premier ministre de la province ne sont pas d'accord?

Le sénateur Carstairs: En Colombie-Britannique et en Alberta, ils sont tenus de voter dans le sens du public.

Le sénateur Beaudoin: Cela va directement à l'encontre de la décision du conseil privé.

Le sénateur Carstairs: C'est la loi dans ces deux provinces.

Le sénateur Beaudoin: J'en doute.

Le sénateur Rivest: Politiquement, c'est correct.

Le sénateur St. Germain: C'est la démocratie à son plus haut degré.

Le sénateur Carstairs: Certains aspects sont déjà en vigueur.

Vous avez indiqué parmi les autres modifications que vous recommandez la mention de l'article 44. Pour ceux et celles qui n'ont pas la Constitution sous les yeux, l'article 44 dit:

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.»

Pourquoi voudriez-vous voir ceci inclus dans ce projet de loi? [Français]

M. Pelletier: C'est pour plus de certitude. En vertu de l'article 44, il est certain que les provinces n'ont pas actuellement leur mot à dire dans le processus. C'est une procédure d'amendement qui ne relève que du Parlement du Canada. C'est une procédure unilatérale sur certains sujets qui sont reliés à la constitution interne des autorités centrales.

Sauf que lorsqu'on lit le projet de loi qui instaure une pratique nouvelle, il crée un précédent qui, bien entendu, sera sujet à l'interprétation judiciaire, éventuellement.

Lorsqu'on lit le présent projet de loi, on voit que l'on excepte certains sujets. On excepte les sujets qui font l'objet du droit de retrait, l'article 38.3. On excepte les cas visés par les articles 41 et 43. Je ne voudrais pas qu'à un moment donné, quelqu'un soulève le fait que les sujets visés par l'article 44 ne sont pas mentionnés et que dorénavant, même pour les modifications qui touchent sa propre constitution interne, le Parlement canadien devra se plier aux exigences du veto régional.

A short explanation could be included in the bill explaining that the issues raised in section 44 are excluded from the bill's scope, in addition to the other provisions which I have just listed. This would have the effect of eliminating any ambiguity and future need for a judicial interpretation.

Does this answer your question?

[English]

**Senator Carstairs:** Clearly, however, the fact that it is not mentioned also exempts them.

[Translation]

Mr. Pelletier: No, it does not since the bill applies to any constitutional amendment, excluding those subject to the opting out provision and those mentioned in sections 41 and 43. In my opinion, another provision should also be noted, namely section 44 of the Constitution Act, 1982.

Mr. Chairman, I would like to return to your original point, concerning referenda that certain provinces have decided already to hold in the future. I must stress that such referenda will create even more complexities in the procedures which we developed in 1982. We must be aware of this consequence.

Now we have not only five different processes, but also a three-year deadline for the adoption of proclamations. An amendment also cannot be proclaimed during the year following the first resolution to approve a constitutional amendment, unless all provinces adopt their own resolution stating assent or dissent.

At present, there is an increase in the number of stakeholders at the constitutional negotiation table. Under section 35.1 of the Constitution Act, 1982, aboriginals have a veto power and are invited to participate in the constitutional negotiations over issues that concern them. The Territories are also invited to participate in these discussions. At the same time, there will be public hearings, parliamentary commissions, referenda in certain provinces and, eventually, a regional veto. This is a lot.

#### [English]

Senator Beaudoin: I understand Senator Carstairs' question. I do not think it is strictly necessary to mention section 44 because the unilateral power lies with the federal government to amend its own Constitution. However, if you include section 44 just for purposes of greater certainty, as they say in section 91, I have no objection.

I should like to return to the point made by Senator Rivest and the answer given by Senator De Bané. The big difference is that with Bill C-110, Quebec must be in the picture. If it is only 7-50, Quebec may be out of the picture. You may say to Quebecers that, because of this, at least they must be in.

Une simple petite précision dans le projet de loi faisant en sorte que les sujets mentionnés à l'article 44 soient exclus de la portée du projet de loi, comme le sont les autres dispositions dont je viens de faire état, éliminerait toute ambiguïté et toute possibilité d'une interprétation judiciaire qui serait requise.

Est-ce que cela répond à votre question?

[Traduction]

Le sénateur Carstairs: Il est clair, toutefois, que le fait que ce ne soit pas mentionné les exempte également.

[Français]

M. Pelletier: Non, parce que le projet de loi s'applique à l'égard de toutes modifications constitutionnelles, sauf les cas visés par le droit de retrait et les cas visés par les articles 41 et 43. À mon avis, il manque une disposition qui devrait aussi y être mentionnée, soit celle de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Par ailleurs, monsieur le président, je reviens sur votre premier point qui portait sur les référendums déjà prévus dans certaines provinces. Je dois vous dire que ces référendums ajoutent effectivement à la complexité de la procédure dont nous nous sommes nous-mêmes dotés en 1982. Il faut être bien conscient de ceci.

Non seulement avons-nous cinq procédures différentes, mais il y a une limite de temps de trois ans qui est prévue pour l'adoption des proclamations. Il y a l'impossibilité de proclamer une modification dans l'année qui suit la première résolution qui approuve une modification constitutionnelle, à moins que toutes les provinces aient adopté leur propre résolution d'agrément ou de désaccord.

Il y a une multiplication des intervenants à la table de négociations constitutionnelles. Les autochtones ont, en vertu de l'article 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982, un droit de veto sur les questions qui les intéressent. Ils sont invités à participer à la table de négociations constitutionnelles. Les territoires sont invités à participer à la table de négociations constitutionnelles. Il y a des audiences publiques, des commissions parlementaires, des référendums dans certaines provinces et, éventuellement, il y aura le veto régional. Évidemment, c'est beaucoup.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Je comprends la question du sénateur Carstairs. Je ne pense pas qu'il soit absolument nécessaire de mentionner l'article 44 étant donné que le gouvernement fédéral a le pouvoir unilatéral de modifier sa propre Constitution. Toutefois, si vous incluez l'article 44 simplement pour plus de garantie, comme il est dit à l'article 91, je n'ai aucune objection.

Je voudrais revenir sur l'argument du sénateur Rivest et la réponse du sénateur De Bané. La grande différence, c'est que le projet de loi C-110 nous oblige à tenir compte de l'avis du Québec. Si l'on s'en tient à la formule 7-50, ce n'est pas le cas. Donc, on pourrait dire aux Québécois que, ne serait-ce que pour cette raison, ils doivent appuyer le projet de loi.

Senator Rivest: My point is not a defensive point of view but to gain new power. That is my point. We need reform. That is our objective.

Senator Beaudoin: Yes, I remember that,

Senator Rivest: If you want to convince some Quebecers to stay in Canada, you must prove that their traditional demands will be satisfied. This is not just defensive. I know that from the defensive point of view, of course, we gain with the bill. This is purely political. However, in terms of renewal of Canadian federalism, we lost.

Senator MacEachen: The threshold is higher.

Senator Rivest: But we must face a referendum in the next year.

Senator Beaudoin: We used that argument in 1971. People said that if you give Quebec a veto, you protect Quebec. However, Quebec is frozen; Quebec will not be able to obtain more. The fact is that Quebec has not obtained more.

Senator Rivest: Except by way of the Meech Lake Accord.

Senator Beaudoin: Yes, but that accord was not accepted. In my opinion, we must be careful.

Senator Rivest: That is the beginning of the problems.

Senator Beaudoin: It is one thing to protect a province by way of a regional veto. It is good, in that sense. If you say that it may be difficult to obtain more power, that may be; I do not disagree with that. However, history shows that it is not certain that you will obtain more. You had better grab something that is on the table, then at least you will have something in your pocket. After that, if you want something more, become innovative and try to find a way, but at least you have the other.

#### [Translation]

Senator Gauthier: I would like to elaborate on this point. Senator Beaudoin mentioned that this bill is a transitory measure, and according to his interpretation of this legislation, it will bridge the gap, if you will, until the 1997 federal-provincial conference. This implies that perhaps this bill needs to have a sunset clause.

What do you think of a clause which would provide that Bill C-110 is repealed on the first day when the premiers and the Prime Minister meet?

Mr. Pelletier: The fact is that we have no inkling of what will come out of the 1997 federal-provincial conference. We are unaware of the context in which it will take place.

Senator Gauthier: Absolutely.

Mr. Pelletier: Following this meeting, it might even be necessary to continue with the regional veto. It could even be perceived as ultimately including a protection not afforded by the 7-50 formula.

Based on these circumstances, I do not think that it is necessary to include a sunset clause, since Parliament has the power to repeal the act at its pleasure. This is particularly so because the Le sénateur Rivest: Ce que je voulais faire valoir, ce n'était pas de défendre des pouvoirs, mais d'en obtenir d'autres. Voilà tout. Une réforme est nécessaire. C'est là notre objectif.

Le sénateur Beaudoin: Oui, je m'en souviens.

Le sénateur Rivest: Si vous voulez convaincre certains Québécois de rester au sein du Canada, vous devez leur prouver que leurs exigences traditionnelles seront satisfaites. Il ne s'agit pas seulement de défendre quelque chose. Je sais que, d'un point de vue défensif, nous sommes gagnants avec ce projet de loi. C'est purement politique. Toutefois, nous sommes perdants sur le plan du renouveau du fédéralisme canadien.

Le sénateur MacEachen: Le pas est plus grand.

Le sénateur Rivest: Mais nous devons faire face à un référendum l'an prochain.

Le sénateur Beaudoin: Nous nous sommes servis de cet argument en 1971. Les gens ont dit qu'en lui donnant le droit de veto, on protège le Québec. Toutefois, le Québec est gelé; il n'obtiendra rien de plus. En fait, il n'a rien obtenu de plus.

Le sénateur Rivest: Sauf avec l'Accord du lac Meech.

Le sénateur Beaudoin: Oui, sauf que l'accord n'a pas été accepté. À mon avis, nous devons être prudents.

Le sénateur Rivest: C'est le commencement des problèmes.

Le sénateur Beaudoin: C'est une chose de protéger une province au moyen d'un veto régional. C'est bien, dans ce sens. Vous dites qu'il peut être difficile d'obtenir d'autres pouvoirs, c'est possible; je n'en disconviens pas. Cependant, l'histoire montre qu'il n'est pas certain que vous obteniez plus. Vous devriez plutôt vous saisir de ce qui est sur la table, au moins, vous aurez acquis quelque chose. Après cela, si vous voulez plus, soyez innovateurs et essayez de trouver un moyen de l'obtenir, mais au moins, vous aurez déjà ce que vous aurez acquis.

#### [Français]

Le sénateur Gauthier: Je voudrais poursuivre là-dessus. Le sénateur Beaudoin a mentionné que ce projet de loi était une mesure transitoire. Selon sa compréhension du projet de loi, il y a un élément de pont, si vous voulez, en attendant la conférence fédérale-provinciale de 1997. Il sous-entend que l'on devrait peut-être avoir une clause crépusculaire dans ce projet de loi.

Qu'est-ce que vous pensez d'une clause qui dirait que la journée même où la réunion aura lieu entre les premiers ministres, le projet de loi C-110 sera abrogé?

M. Pelletier: En fait, on n'a aucune idée de ce qui aboutira de la conférence fédérale-provinciale de 1997. On n'a aucune idée du contexte dans lequel elle se déroulera.

Le sénateur Gauthier: Absolument pas.

M. Pelletier: Il peut même y avoir besoin, par la suite, de continuer le veto régional et peut-être que, finalement, ce sera vu ultimement comme étant une protection parmi toutes que n'offre pas la procédure 7-50.

Le Parlement disposant de la possibilité d'abroger la loi lorsqu'il le désire et disposant de la possibilité d'y mettre fin si les circonstances l'imposent, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'y primary goal, of this measure, as Senator Rivest pointed out, is to provide some protection. To some degree, it would be contradictory to boast about the protection afforded, and at the same time, hurry to specify when such protection would end.

**Senator Gauthier:** This is what I wanted to hear. [English]

Senator MacEachen: To make a gratuitous comment about that, in a sense Senator Rivest has the best of both worlds because he has the high level of consensus as a defensive protection and the lower level of consensus in an acquisitive sense

Senator Rivest: On the contrary. I need a high level of consensus for the offensive.

Senator MacEachen: I understood that the high level was a block to constitutional change. The greater the level of consensus, the more difficult it is to achieve the change.

**Senator Rivest:** For the notion of distinct society in the past, before the bill, we needed 7-50. Now we need 7-92.

Senator MacEachen: That is what I say.

**Senator Rivest:** That is more difficult. Do we tell the people in Quebec that they have gained something with this bill?

Senator MacEachen: Both options are available to you in this bill.

Senator Rivest: We gain everything. We understand that.

The Chairman: On behalf of the members of this committee, I wish to thank you, professor, for appearing before us and for your presentation.

Senator St. Germain: With all due respect to the steering committee and to Senator MacEachen's saying that the average person is not aware of the subject-matter before this committee, I can understood why that might be the case. This list contains 21 witnesses. Ten are academics, and six of them are from the government — the province of B.C., the Minister of Justice Allan Rock — and the aboriginals. There is no one from the average walk in life such as business, labour groups, and so on.

Senator Gauthier: How many times are we to return to this subject?

Senator St. Germain: I want it on the record, Senator Gauthier, because it is important. If we are so exclusive in our selection of witnesses, it is tough for us who come from the hinterlands and humble beginnings to accept the elimination of our groups.

**Senator Carstairs:** It would seem to me that when we discussed the gun bill, you thought it was wonderful.

inscrire une clause crépusculaire, surtout dans le contexte où, comme le mentionnait le sénateur Rivest, le but premier de la mesure est d'offrir une protection. Il serait un peu contradictoire à la fois de vanter la protection et de s'empresser par la suite de dire quand elle va prendre fin.

Le sénateur Gauthier: C'est ce que je voulais entendre.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Si vous me permettez une remarque gratuite, dans un sens le sénateur Rivest a le meilleur des deux mondes, étant donné qu'il peut faire valoir le fort consensus pour ce qui est de la protection de ce que l'on a et le consensus plus faible pour ce qui est de l'acquisition de nouveaux pouvoirs.

Le sénateur Rivest: Au contraire. J'ai besoin d'un fort consensus pour passer à l'offensive.

Le sénateur MacEachen: J'avais cru comprendre qu'un fort consensus était un obstacle à la modification de la Constitution. Plus le consensus est fort, plus la modification est difficile à réaliser.

Le sénateur Rivest: En ce qui concerne la notion de société distincte, nous avions besoin par le passé, avant le projet de loi, de 7 provinces et de 50 p. 100 de la population. À présent, les chiffres sont 7 et 92.

Le sénateur MacEachen: C'est ce que je dis.

Le sénateur Rivest: C'est plus difficile. Pouvons-nous dire aux Québécois que ce projet de loi leur a rapporté quelque chose?

Le sénateur MacEachen: Les deux options s'offrent à vous dans ce projet de loi.

Le sénateur Rivest: Nous gagnons sur tous les plans. Nous comprenons ça.

Le président: Au nom des membres de ce comité, je vous remercie, professeur, pour votre témoignage et votre présentation.

Le sénateur St. Germain: Avec tout le respect que je dois au comité directeur et au sénateur MacEachen, qui dit que la personne moyenne n'est pas au courant de la question dont est saisi le comité, je peux comprendre pourquoi. Cette liste contient 21 témoins. Dix sont des universitaires, six viennent du gouvernement — la province de la Colombie-Britannique, le ministre de la Justice, Allan Rock — et il y a des autochtones. Il n'y a pas un seul témoin venant de secteurs comme le milieu des affaires, les groupes ouvriers, et cetera.

Le sénateur Gauthier: Combien de fois allons-nous revenir là-dessus?

Le sénateur St. Germain: Je veux que cela soit mentionné, sénateur Gauthier, car j'estime que c'est important. Si nous nous montrons à ce point exclusifs dans le choix des témoins, il est difficile pour ceux qui, comme moi, viennent de l'arrière-pays et qui sont d'humbles origines d'accepter que leurs groupes soient éliminés.

Le sénateur Carstairs: Il me semble que quand nous avons examiné le projet de loi sur le contrôle des armes à feu, vous trouviez cela très bien.

Senator St. Germain: I am not saying I cannot live with the decision of the steering committee, or disagree with the Cape Bretonners who made these good decisions, but I am concerned.

The Chairman: We will reconvene tomorrow morning in this room at 9:30.

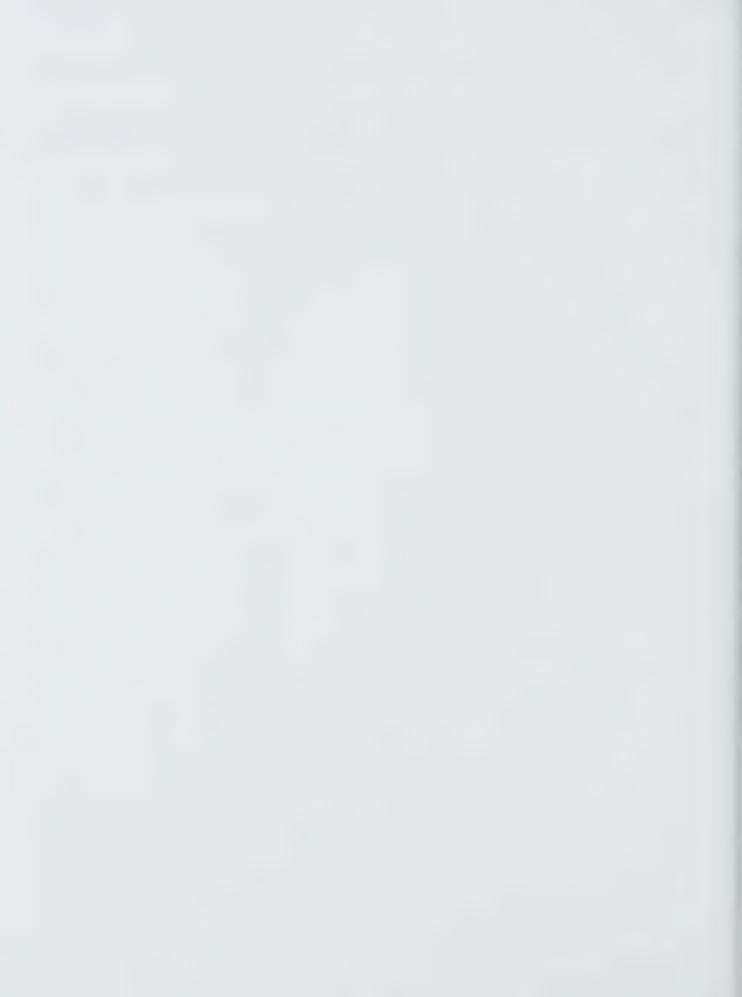
The committee adjourned.

Le sénateur St. Germain: Je ne dis pas que je ne puis me faire à la décision du comité directeur ou que je ne suis pas d'accord avec les gens du Cap-Breton qui ont pris ces bonnes décisions, mais cela m'inquiète.

Le président: Nous nous réunirons demain matin dans cette salle à 9 h 30.

La séance est levée.









If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retoumer cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition Ottawa, Canada K1A 0S9

## APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada

# WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;

Warren Newman, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section:

Louis David, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section;

Thomas-Louis Fortin, Counsel, Constitutional and International Law Section.

From the Council for Canadian Unity:

Peter G. White.

From Ottawa University:

Benoît Pelletier.

Du ministère de la Justice:

Mary Dawson, sous-ministre déléguée;

Warren Newman, avocat-conseil de la section de droit constitutionnel et international;

Louis David, avocat-conseil de la section de droit constitutionnel et international;

Thomas-Louis Fortin, avocat de la section de droit constitutionnel et international.

Du Conseil pour l'unité canadienne:

Peter G. White.

De l'Université d'Ottawa:

Benoît Pelletier.





MAR 12 1096

First Session Thirty-fifth Parliament, 1994-95-96

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on

Bill C-110

Chairman: The Honourable NOËL A. KINSELLA

Tuesday, January 23, 1996

Issue No. 2

Second Proceedings on: Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments

APPEARING:

The Honourable Andrew Petter
Minister of Forests,
Government of British Columbia

The Honourable Stephen Kakfwi
Minister of Justice and Minister of Intergovernmental
and National Constitutional Affairs
Government of the Northwest Territories

WITNESSES: (See back cover)

Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995-1996

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial spécial sur le

Projet de loi C-110

Président: L'honorable NOËL A. KINSELLA

Le mardi 23 janvier 1996

Fascicule nº 2

Deuxième fascicule concernant: Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles

COMPARAÎT:

L'honorable Andrew Petter ministre des Forêts, gouvernement de la Colombie-Britannique

L'honorable Stephen Kakfwi ministre de la Justice et ministre des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

> TÉMOINS: (Voir à l'endos)

# SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON BILL C-110

The Honourable Noël A. Kinsella, Chairman

The Honourable Pierre De Bané, P.C. Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Andreychuk Beaudoin Carstairs

\* Fairbairn, P.C. (or Graham) Gauthier

\* Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Ex Officio Members (Quorum 4) MacEachen, P.C. Marchand, P.C. Meighen Murray, P.C. Rivest St. Germain, P.C. LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-110

Président: L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable Pierre De Bané, c.p.

ef

Les honorables sénateurs:

Andreychuk Beaudoin Carstairs

\* Fairbairn, c.p. (ou Graham)
Gauthier

\*Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Membres d'office (Quorum 4)

MacEachen, c.p. Marchand, c.p. Meighen Murray, c.p. Rivest St. Germain, c.p.

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par

l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, January 23, 1996 (3)

# AFTERNOON MEETING

[Text]

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 9:38 a.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, P.C., Gauthier, Kinsella, MacEachen, P.C., Marchand, P.C. Meighen, Murray, P.C., Rivest and St. Germain, P.C. (12)

Other Senators present: The Honourable Senators Austin and Nolin.

Members of the House of Commons present: Svend Robinson (Burnaby-Kingsway).

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn, Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

From the Government of British Columbia:

The Honourable Andrew Petter, Minister of Forests.

WITNESSES:

From the Université de Montréal:

André Tremblay, Professor.

From the Intergovernmental Relations Office of the Premier of the Province of British Columbia:

Catherine Holt, Assistant Deputy Minister;

The Committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

André Tremblay made a statement and answered questions.

Minister Petter made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by the Honourable Andrew Petter, be filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "4".

At 12:20 p.m., the Committee adjourned.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, January 23, 1996

(4)

# AFTERNOON MEETING

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 2:07 p.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

# PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 23 janvier 1996 (3)

# SÉANCE DU MATIN

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 38, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, c.p., Gauthier, Kinsella, MacEachen, c.p., Marchand, c.p., Meighen, Murray, c.p., Rivest et St. Germain, c.p. (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Austin et Nolin.

Député de la Chambre des communes présent: Svend Robinson (Burnaby-Kingsway).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

Du gouvernement de la Colombie-Britannique:

L'honorable Andrew Petter, ministre des Forêts.

TÉMOINS:

De l'Université de Montréal:

André Tremblay, professeur.

Du Bureau des relations intergouvernementales du premier ministre de la Colombie-Britannique:

Catherine Holt, sous-ministre adjointe.

Le comité reprend l'étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

André Tremblay fait une déclaration et répond aux questions.

Le ministre Petter fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de l'honorable Andrew Petter soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «4»*.

À 12 h 20, le comité s'ajourne.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 23 janvier 1996

(4)

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 14 h 07, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (*président*).

[Text]

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, Gauthier, Kinsella, MacEachen, P.C., Marchand, P.C., Meighen, Murray, P.C. Rivest and St. Germain, P.C. (11)

Other Senator present: The Honourable Senator Losier-Cool.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn, Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

From the Government of the Northwest Territories:

The Honourable Stephen Kakfwi, Minister of Justice and Minister of Intergovernmental and National Constitutional Affairs.

WITNESSES:

From the Government of the Northwest Territories:

Don J. Avison, Principal Secretary, Counsel to the Premier;

Bernard Funston, Special Advisor on Constitutional Affairs, Ministry of Intergovernmental and National Constitutional Affairs.

From Queen's University:

John D. Whyte, Professor.

The Committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

Minister Kakfwi made a statement and, with Don J. Avison and Bernard Funston, answered questions.

It was agreed, — That the presentation by the Honourable Stephen Kakfwi, be filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "5".

John D. Whyte made a statement and answered questions.

At 5:03 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, Gauthier, Kinsella, MacEachen, c.p., Marchand, c.p., Meighen, Murray, c.p., Rivest et St. Germain, c.p. (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Losier-Cool.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Molly Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

Du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:

L'honorable Stephen Kakfwi, ministre de la Justice et ministre des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles.

TÉMOINS:

Du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:

Don J. Avison, secrétaire principal, conseiller juridique du premier ministre;

Bernard Funston, conseiller spécial sur les questions constitutionnelles, ministère des Affaires gouvernementales et constitutionnelles.

De l'Université Queen's:

John D. Whyte, professeur.

Le comité reprend l'étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

Le ministre Kakfwi fait une déclaration et, aidé de Don J. Avison et Bernard Funston, répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de l'honorable Stephen Kakfwi soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «5»*.

John D. Whyte fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 03, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

#### **EVIDENCE**

Ottawa, Tuesday, January 23, 1996

## [Translation]

The Special Senate Committee on Bill C-110, an Act respecting constitutional amendments, met this day, at 9:30 a.m., to consider the draft legislation.

Senator Noël A. Kinsella (Chairman) in the chair.

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to welcome this morning Professor André Tremblay. I understand that Professor Tremblay has an opening statement to make.

Mr. André Tremblay, Professor, University of Montreal: Mr. Chairman, thank you for inviting me to testimony before the committee looking into Bill C-110. The first question we must ask ourselves concerns the substance of this bill. We have here before us a bill which resembles parliamentary procedural legislation. It has already been adopted by the House of Commons and would restrict the federal government's right to initiate procedures for amending the Constitution.

Pursuant to section 46 of the Constitution Act, 1982, procedures for amending the Constitution may be initiated by the Senate, the House of Commons, or any legislative assembly of a province; this includes any member of these legislative bodies.

This bill would restrict or define the right of federal ministers to initiate amendment procedures, but not the right of ordinary members or senators to initiate them.

Under this bill, federal ministers would not be able to initiate procedures for amending the Constitution without the prior consent of the majority of the provinces, this majority consisting of Ontario, Quebec, British Columbia, two Atlantic provinces having at least 50 per cent of the population of the Atlantic provinces as well as two Prairies provinces also having at least 50 per cent of the population of all the Prairie provinces.

Under Bill C-110, the federal government undertakes not to initiate any reform or make any amendments to the Constitution except for those provided for by section 41 and section 43 or those subject to a right to dissent. No constitutional reforms could be initiated without the prior consent of a majority of provinces, and in particular, without the consent of Ontario, Quebec and British Columbia.

The proposed legislation is not clear at all on how the consent of the provinces would be secured. I would imagine that the provinces could decide for themselves how consent would be expressed, although the federal government would have the right to put the issue directly to the Canadian public with a view to obtaining such consent.

# **TÉMOIGNAGES**

Ottawa, le mardi 23 janvier 1996

## [Français]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Noël A. Kinsella (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, ce matin, je suis heureux de souhaiter la bienvenue au professeur André Tremblay. Si j'ai bien compris, le professeur Tremblay a des remarques introductives à nous présenter.

M. André Tremblay, professeur, Université de Montréal: Monsieur le président, je vous remercie de l'invitation que vous m'avez lancée de venir témoigner sur le projet de loi C-110. La première question qu'on doit se poser consiste à savoir de quoi il s'agit. On a devant nous un projet de loi qui s'apparente à une loi de procédure parlementaire. C'est un projet de loi qui a déjà été adopté par la Chambre des communes et qui entend encadrer le droit d'initiative que possède le gouvernement fédéral dans les procédures de modifications constitutionnelles.

Au terme de l'article 46 de la Loi constitutionnelle de 1982, le Sénat, la Chambre des communes et toute assemblée législative provinciale possèdent le droit d'entreprendre des procédures de modifications constitutionnelles; cela comprend tout membre de ces corps législatifs.

Avec le projet de loi, le droit d'initiative des ministres fédéraux est délimité ou encadré. Le projet de loi ne délimite pas, n'encadre pas ou ne limite pas le droit d'initiative des simples députés ou des sénateurs.

Par le projet de loi, le droit des ministres fédéraux est délimité et une procédure de modification constitutionnelle ne pourrait être enclenchée, ne pourrait être amorcée que si le consentement préalable de la majorité des provinces a été obtenu, cette majorité devant comprendre l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique, deux provinces de l'Atlantique représentant au moins 50 p. 100 de la population canadienne ainsi que deux provinces des Prairies représentant également au moins 50 p. 100 de la population des provinces des Prairies.

Le gouvernement fédéral s'engage donc par loi du Parlement à ne pas faire de réforme ou de modifications constitutionnelles sauf celles visées par l'article 41, et celles visées par l'article 43 ou celles qui sont assujetties à un droit de retrait. On s'engage par loi à ne pas faire de réforme constitutionnelle sans le consentement préalable d'une majorité des provinces et sans, notamment, obtenir le consentement de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique.

La loi ne précise pas du tout comment ce consentement des provinces sera obtenu. Je suppose que les provinces pourraient elles-mêmes décider du mode d'expression de ce consentement quoique le fédéral aurait le droit de s'adresser directement à la population canadienne pour obtenir ce consentement.

Clearly, this legislation is a reflection of the government's desire to follow up on the undertakings made by the Prime Minister in the closing days of the referendum campaign. At the time, the Prime Minister undertook not to make any amendments to the constitution that would affect Quebec without the consent of Ouebecers.

This initiative is also an attempt on the government's part to correct the injustice arising from the 1982 patriation of the Constitution when Quebec lost its historic veto right.

The government is seeking, through this simple piece of legislation, to give Quebec a veto, or statutory veto, over constitutional changes. Essentially, the Constitution guarantees a veto over constitutional change and precludes any changes without the prior consent of the party that enjoys the veto. Basically, the veto right cannot be set aside. It cannot be neutralized by a simple piece of legislation, and this is true as well of the veto rights provided for in sections 41 and 43 of the Constitution Act, 1982.

In all the years that veto rights have been discussed in Canada (and I have verified this, as Senator Beaudoin no doubt has), it has always been clear that any proposed constitutional change to veto rights would require a constitutional guarantee. Never in the history of this country has there been talk of a statutory veto right.

A veto right guaranteed by a simple federal act, one that can be repealed or amended by a majority of parliamentarians, is not a veto right. It is a dubious veto right, a pale imitation at best.

Furthermore, the bill does not live up to Quebec's expectations. With your permission, I would like to touch on Quebec's position which may be somewhat relevant. The bill does not meet its expectations in that it does not deliver what Quebec has been asking for or demanding for decades. Need I remind you that what Ouebec is demanding is in-depth constitutional reform. It wants its distinctiveness to be recognized in the Constitution as well as its role as a major partner in the Constitution or in the Canadian federation. Finally, it has always sought constitutional protection from amendments that could prove prejudicial to its higher interests. Quebec has never demanded or called for this type of technocratic approach to the problems of defining its intergovernmental relations with the rest of Canada. As far as the right of veto is concerned, Quebec has always wanted its veto to be guaranteed by the Constitution and exercised by the National Assembly.

In the waning hours of the referendum campaign, Quebecers were promised constitutional reforms. The undertakings made were not supposed to result in this kind of legal artifice or constitutional froth. They were supposed to lead to something much broader. To speak to Quebecers about constitutional reform, to ask them to reject independence, to attempt to dissuade them from choosing sovereignty and subsequently to propose changes

L'intention manifeste du gouvernement est de donner suite aux engagements pris par le premier ministre à la fin de la campagne référendaire. Le premier ministre avait alors promis de ne procéder à aucune modification constitutionnelle qui affecte le Ouébec sans le consentement des Québécois.

L'intention aussi est de corriger l'injustice qui a été créée par le rapatriement de 1982 à l'occasion duquel le Québec a perdu son droit historique de veto.

On veut donc donner un droit de veto aux Québécois en matière constitutionnelle, et ce par simple loi. Il s'agit donc d'un droit de veto statutaire. Par essence, un droit de veto en matière constitutionnelle est garanti par la Constitution, et empêche toute modification qu'il vise sans le consentement préalable du détenteur du droit de veto. Le droit de veto, par essence, ne peut être contourné. Il ne peut pas être stérilisé par une simple loi, et c'est le cas des droits de veto qui sont prévus aux articles 41 et 43 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Depuis que l'on parle de droit de veto au Canada, et j'ai vérifié, comme sans doute le sénateur Beaudoin l'a fait, toutes les modifications constitutionnelles qui avaient été mises de l'avant et qui portaient sur le droit de veto. J'ai vérifié toutes ces propositions de modification, et le droit de veto envisagé était toujours, et il devait toujours être garanti par la Constitution. Jamais dans l'histoire de ce pays on a parlé d'un droit statutaire de veto.

Un droit de veto garanti par une simple loi fédérale, abrogeable ou modifiable par une majorité de parlementaires, n'est pas un droit de veto. C'est un droit de veto frelaté, c'est une contrefaçon du droit de veto.

De plus, le projet de loi ne correspond pas aux attentes du Québec. Vous me permettrez de parler de la perspective québécoise qui peut avoir une certaine pertinence. Cela ne correspond pas aux attentes du Québec, en ce sens que ce n'est pas ce que le Québec demande ou réclame depuis des décennies. Ce que le Québec réclame, faut-il le rappeler, c'est une réforme en profondeur de la Constitution. Il recherche sa reconnaissance par voie constitutionnelle de sa spécificité ou de son rôle de partenaire majeur dans la Constitution ou dans la fédération canadienne. Enfin, il a toujours recherché une protection constitutionnelle contre des amendements constitutionnels jugés préjudiciables à ses intérêts supérieurs. Le Québec n'a jamais réclamé ou demandé ce genre d'approche technicienne, technocratique aux problèmes de la définition de ses relations intergouvernementales avec le reste du Canada. En ce qui regarde le droit de veto, notamment, le Québec a toujours voulu que le droit de veto soit protégé par la Constitution elle-même et exercé par l'Assemblée nationale.

À la fin de la campagne référendaire, on a promis aux Québécois et aux Québécoises des réformes constitutionnelles. Les engagements ne devaient pas viser ce type d'artifice juridique. Les engagements ne devaient pas viser ce type de dentelle constitutionnelle. Les engagements devaient viser quelque chose de plus large. Parler aux Québécois et aux Québécoises de réforme de la Constitution et leur demander de ne pas voter pour

without substance is to deceive them and to disregard the promises made during the referendum.

Had this legislation been introduced in an attempt to convince Quebecers to vote No, the federalist camp would probably have lost the referendum. In short, this bill fails completely to meet expectations, is irrelevant and will contribute in no way whatsoever to Canadian unity. Worse yet, it will give credence to the notion that federalist Canada is mired in the status quo and is unable to reform the Canadian constitution. It will also provide some ammunition to those who are seeking to break up the country.

I realize that we should consider other federal constitutional initiatives before making a final or categorical judgement as to the wisdom the federal strategy. Even with the recognition of Quebec's distinct society status by the House of Commons in its resolution and even with the initiatives respecting worker training, we are still a long way from Quebec's minimum demands for constitutional reform. In fact, we are light years away from the Meech Lake Agreement. This initiative delivers even less than the Charlottetown Accord. In my opinion, Quebec will never support proposed constitutional reforms which deliver any less than what the Meech Lake Agreement promised.

As far as Quebec is concerned, the bill is ill-timed. This also holds true from a Canadian perspective. In my view, the proposed legislation does not serve the interests of Canada. Indeed, the interests of Canada are not served by this constitutional straightjacket which tacks on a new amending formula to the one already provided set out in the Constitution Act, 1982. A new element of difficulty has been introduced to the already extremely complex existing amending formula and this initiative does nothing to promote constitutional reform.

It is not in the federal government's best interest to put on a constitutional straightjacket or to restrict the flexibility or leeway it enjoys. Nor is it in the interest of the federal government to sentence itself to constitutional impotence. Eventually, it will be necessary to reach some kind of constitutional arrangements with Quebec in order to save Canada and I feel it is unwise to hamstring the constitutional peace process in this manner and to allow a situation where hypothetically, two Atlantic provinces could exercise a veto and derail the process.

This bill is evidence of a leadership void, of improvisation, of a lack of policy and vision. Ottawa needs a real constitutional policy for Quebec and efforts should be made to address the crisis directly and to propose a cohesive plan for renewing Canadian federalism. Instead, the federal government is content to offer us this solution. It is really too little, too late.

l'indépendance, et essayer de les dissuader d'opter pour l'indépendance et subséquemment leur proposer des changements sans substance, c'est les leurrer et ne pas tenir compte des promesses faites durant le référendum.

Si l'on avait mis de l'avant ce projet de loi pour convaincre les Québécois de voter NON, le camp fédéraliste aurait probablement perdu le référendum. Bref, ce projet de loi ne répond nullement aux besoins, il n'est pas adapté aux circonstances et il ne va pas contribuer à l'unité canadienne. Bien pire, il va cautionner l'idée que le Canada fédéral patauge dans le statu quo et est incapable de réformer la Constitution canadienne. Il va même donner des armes à ceux qui recherchent le démantèlement du Canada.

Je sais que l'on devrait considérer d'autres initiatives fédérales en matière constitutionnelle avant de porter un jugement définitif ou catégorique sur la sagesse de la stratégie fédérale. Même en considérant la reconnaissance du Québec comme société distincte qu'a réalisé la résolution de la Chambre des communes, même en considérant les projets de transfert en matière de la formation de la main-d'oeuvre, on est très loin du minimum des réclamations constitutionnelles québécoises. On est à des années-lumière de l'Accord constitutionnel du lac Meech. On est en deçà de l'Accord de Charlottetown. Je crois que jamais le Québec ne pourrait souscrire à des propositions de réforme constitutionnelle qui se situent en deçà de l'Accord constitutionnel du lac Meech.

Dans une perspective québécoise, le projet de loi apparaît inopportun. Il l'est aussi dans une perspective canadienne. Selon moi, les intérêts du pays canadien ne sont pas servis par le projet de loi. Les intérêts du pays canadiens ne sont pas servis par cette camisole de force constitutionnelle qui ajoute une nouvelle formule de modification constitutionnelle à celle déjà prévue dans la Loi constitutionnelle de 1982. On ajoute donc un niveau de difficulté supérieur aux formules de modification constitutionnelle actuelles déjà hypercomplexes et qui ne favorisent nullement la réforme constitutionnelle.

Il n'est pas dans l'intérêt du gouvernement fédéral de s'imposer une camisole de force constitutionnelle, de s'interdire comme gouvernement toute flexibilité ou marge de manoeuvre. Il n'est pas dans l'intérêt du gouvernement fédéral de se condamner à l'impuissance constitutionnelle. Des arrangements constitutionnels seront éventuellement nécessaires avec le Québec pour sauver le Canada, et il ne m'apparaît nullement sage d'assujettir un plan de paix constitutionnel à une telle camisole de force, d'assujettir un plan de paix constitutionnel au veto, disons, de deux provinces de l'Atlantique, par hypothèse.

Il y a une carence de leadership ici, et le projet de loi dénote l'improvisation, le manque de politique, le manque de vision et de leadership. Alors qu'il faudrait à Ottawa une vraie politique québécoise en matière constitutionnelle, alors qu'il faudrait s'attaquer directement à la crise et proposer un plan cohérent de renouvellement du fédéralisme canadien, le gouvernement fédéral se contente de cet exercice de vocabulaire. C'est vraiment trop peu et trop tard.

Aside from these fundamental problems, I question the legality of the bill. The proposed legislation seeks to add new components to the amendment procedures already set out in the Constitution Act, 1982. This simple piece of legislation institutes in an indirect way a veto that should have been provided for in the Constitution. In its own way, the bill takes the lid off the whole constitutional issue.

From a strictly legal standpoint, one can argue that this bill changes or alters the procedure for amending the Constitution. One can argue that it proposes a new constitutional amending formula which differs from the one set out in the Constitution Act, 1982. We are all familiar with the provisions of the Constitution Act, 1982, in particular with section 41 (e) of Part V pursuant to which any change to the procedure for amending the Constitution requires an amendment which has been unanimously authorized by the different legislative bodies in Canada. Furthermore, I would draw your attention (I believe this point has already been mentioned) to section 52 (3) of the Constitution Act, 1982, which reads as follows:

Amendments to the Constitution of Canada shall be made only in accordance with the authority contained in the Constitution of Canada.

I submit that the constitutionality of the bill is questionable, which adds little to this initiative's merits, if it has any at all. For all of these reasons, I suggest that honourable senators exercise their institutional veto and reject this bill.

The Chairman: Thank you, Professor Tremblay.

Senator Beaudoin: I have to admit that I too raised some questions yesterday as to the constitutionality of the bill and I think that you lend further credence to this argument. The right provided for in section 46 of the Constitution to initiate amendment procedures is not restricted. The federal government may initiate procedures and so too may the provinces. The government may initiate such procedures in the Canadian Parliament, but this bill seeks to restrict this right. Therefore, it is pro tanto an amendment to section 46.

The bill would also institute a statutory veto. This raises a whole slew of arguments. The two sides likely do not share the same view. The government argues that it is a question of procedure. The bill prevents ministers from exercising their power of initiative and from introducing an amendment resolution, whereas a senator or an ordinary MP can do so. I do not deny this. However, if the power of initiative is restricted in a bill and if legislation institutes a right of veto, I fail to see how this upholds the spirit and even the letter of the Constitution. Therefore, I have a problem with this, along with some serious reservations.

From a political standpoint, senators will be reflecting in the coming days on the appropriate action to take. However, I would be interested in knowing whether you feel an in-depth study of the issue is warranted, given that we have taken a similar approach

Au-delà de ces difficultés de fond, il y a des difficultés de forme qui concernent la légalité même du projet de loi. Celui-ci ajoute par voie statutaire des éléments de procédure aux procédures constitutionnelles déjà prévues dans la Loi constitutionnelle de 1982. Il crée par loi ou entend créer par simple loi du Parlement, un droit de veto en matière constitutionnelle. Il fait par voie détournée, il fait par voie indirecte ce que la Constitution aurait dû prévoir. À sa façon, le projet de loi ouvre le dossier constitutionnel.

Au plan strictement légal, on peut prétendre que ce projet de loi change ou modifie la procédure de modification constitutionnelle. On peut dire qu'il propose une nouvelle formule de modifications constitutionnelles qui diffère de celle prévue dans la Loi constitutionnelle de 1982. Or, on connaît les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982. On connaît tous l'article 41 e) de la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Cet alinéa de l'article 41 prévoit que la modification de la procédure de modification constitutionnelle exige un amendement constitutionnel voté à l'unanimité des corps législatifs canadiens. De plus, j'attire votre attention — je pense que l'on a déjà souligné cette difficulté — sur l'article 52, paragraphe 3, de la Loi constitutionnelle de 1982. Laissez-moi le citer:

La Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément au pouvoir défini par elle.

Je prétends que la constitutionnalité du projet de loi est douteuse, ce qui n'ajoute rien au mérite, s'il en est, du projet de loi. Pour toutes ces raisons, je suggère aux honorables sénateurs d'exercer leur veto institutionnel et de ne pas adopter le projet de loi.

Le président: Je vous remercie, professeur Tremblay.

Le sénateur Beaudoin: Je dois avouer avoir moi-même soulevé un doute, hier, sur la constitutionnalité du projet de loi et je pense que vous ajoutez à cet argument-là. Le droit d'initiative prévu par l'article 46 de la Constitution n'est pas encadré. Le fédéral peut prendre l'initiative et les provinces peuvent prendre l'initiative. Le gouvernement peut prendre l'initiative au Parlement canadien, mais là, on encadre le droit d'initiative. Donc, c'est pro tanto un amendement à l'article 46.

Il y a aussi le fait que l'on crée un veto statutaire. Il y a tout une argumentation ici, professeur Tremblay. On n'est probablement pas du même avis des deux côtés. Au niveau gouvernemental, on dit: c'est une question de procédure. On empêche les ministres de prendre le droit d'initiative et de présenter une résolution d'amendement, mais un sénateur ou un simple député peut le faire. C'est exact, je ne nie pas ça. Mais si l'on encadre, dans une loi, le droit d'initiative et si on crée, par une loi, un droit de veto, je ne peux pas voir comment on respecte la Constitution dans son esprit et même dans sa lettre. Alors, je me dis qu'il y a un problème et un doute sérieux.

Sur le plan politique, les sénateurs vont réfléchir, dans les prochains jours, à ce qu'il convient de faire. Mais, j'aimerais connaître votre opinion à savoir si l'on ne gagnerait pas à faire une étude approfondie, parce qu'on l'a fait dans d'autres domaines

when dealing with matters as euthanasia and so on. Since a constitutional conference is scheduled to be held in a little over a year's time, perhaps we should review the matter in depth in an effort to find out what both Quebec and Canada want and to come up with solutions. How do you feel about this possibility?

Mr. Tremblay: That is a matter for the State. It is a highly political question. Clearly, Canadian men and women of goodwill need to make a tremendous effort to come up with a serious plan for renewing the Canadian federation. We are in the throes of a major constitutional crisis. There is no point burying our heads in the sand and saying that it is business as usual. That is not the case. The Canadian Senate certainly has a role to play in helping to build bridges. The time has come in this country for a bridge building operation and this exercise should not be left to the initiative of the community.

This responsibility should fall to Canadian politicians, our leaders. They must provide the inspiration, imagination, understanding and sensitivity to build this country and make it a place where all communities can live together. If there is a breakdown in the country's political leadership, I believe that the Senate can take up the slack. I definitely believe that the Senate could display the goodwill to which you alluded, undertake this colossal task and make a worthwhile contribution. As an institution, you have the tools to do the job.

Senator Beaudoin: Yes.

Mr. Tremblay: You have access to expertise and to forums where you can express your views and the opportunity to consult at length with those who could be interested in this exercise.

Senator Beaudoin: I have no further questions.

Senator Gauthier: I do not pretend to be a constitutional expert. I am a very simple man of the people who is interested in keeping his country, Canada, together. As I understand it, only the House of Commons currently has an absolute veto. Is that right?

Mr. Tremblay: Yes.

Senator Gauthier: The government appears to be tying its own somewhat with Bill C-110. In my opinion, this initiative clearly has some political merit. It may have no constitutional merit, but I am not sufficiently versed in constitutional matters to argue this point successfully. However, I do know that the bill restricts the federal government's power to initiate constitutional amendments.

Mr. Tremblay: That is correct.

Senator Gauthier: It is fairly clear that by extending its right of consent or right of veto, as you called it, the federal government is taking steps to ensure there can be no changes to the Constitution that affect Quebec without its consent, as long as

avec l'euthanasie et dans d'autres secteurs. Peut-être, comme il y a une conférence constitutionnelle qui s'en vient dans un peu plus qu'un an, nous devrions étudier le projet en profondeur: qu'est-ce que le Québec veut, qu'est-ce que le Canada veut; et tenter d'apporter d'apporter des solutions. Qu'est-ce que vous pensez de cette possibilité-là?

M. Tremblay: C'est une question qui concerne la gouverne de l'État. C'est une question qui est infiniment politique. Il est évident qu'un effort important, magistral, un effort de grand maître doit être réalisé par les hommes et les femmes de bonne volonté du Canada, pour élaborer un plan sérieux de renouvellement de la fédération canadienne. Nous vivons une crise constitutionnelle majeure. Il est inutile de se cacher la tête dans le sable et de dire que c'est «business as usual». Ce n'est pas le cas. Le Sénat canadien peut certainement contribuer à l'instauration ou à la création de ponts; l'heure est venue de créer des ponts. Une opération de «bridge building» est absolument nécessaire dans ce pays et il ne doit pas être laissé à l'initiative communautaire.

Les hommes politiques canadiens sont responsables, ce sont nos leaders. Et de nos leaders doivent venir: l'inspiration l'imagination, la compréhension, la sensibilité pour créer ce pays et le rendre cohabitable pour toutes les communautés. S'il y a défaillance dans la direction politique du pays, je crois que le Sénat peut assumer des légitimités, peut assumer des pouvoirs de compensation. Je crois en définitive que cet effort de bonne volonté, auquel vous faites allusion, ce travail de maître, magistral, que le Sénat pourrait accomplir, pourrait être une contribution utile. N'oubliez pas que vous avez comme institution, des moyens.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

M. Tremblay: Que vous avez accès à l'expertise, que vous avez des tribunes et la possibilité de consulter énormément de ressources susceptibles d'être intéressées par le projet auquel vous avez fait allusion.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai pas d'autres questions.

Le sénateur Gauthier: Je n'ai pas la prétention d'être un expert constitutionnel. Je suis un homme du peuple bien ordinaire qui est intéressé à garder mon pays, le Canada, uni. D'après moi, actuellement, seule la Chambre des communes a un veto absolu, d'accord?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Gauthier: Le gouvernement, en proposant l'initiative C-110, s'impose une camisole de force — si je peux utiliser cette expression —, car pour moi, il est clair que cette initiative a un mérite politique; peut-être pas de mérite constitutionnel, là-dessus je ne suis pas assez versé dans les questions constitutionnelles pour vous donner un argument. Mais, je sais que le projet de loi impose au gouvernement fédéral une contrainte sur les modifications constitutionnelles.

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Gauthier: C'est assez clair qu'en prêtant son droit de consentement ou son droit de veto, comme vous l'avez appelé, le fédéral conserve pour le Québec une mesure essentielle garantissant qu'il n'y aura pas d'amendements constitutionnels

the federal government complies with Bill C-110. Do you agree with me so far?

Mr. Tremblay: With certain qualifications. I agree that the Constitution confers upon the House of Commons and the Senate a right of veto. However, it is not really a veto right. Existing constitutional laws state — and I apologize for being somewhat legalistic — that changes to the Constitution must be authorized by resolutions of the House of Commons and Senate. Obviously, if the Senate or House of Commons fail to pass the resolution, the amendment is blocked. The constitutional amendment proposals do not fly. There are those who have referred to a semblance of a veto right.

My second comment is as follows. When the government says that it wants its veto right to be subject to the consent of Quebecers, that is both true and untrue. Upon whom does the bill confer the right of veto? This is not clear.

Senator Gauthier: I stated earlier that the House of Commons was the only body to have an absolute veto and you agreed with me.

Mr. Tremblay: Yes, with certain qualifications.

**Senator Gauthier:** With Bill C-110, the government is proposing to extend its veto to the regions, including Quebec, of course, to avoid a repetition of the 1982 legislation which, we both agree, resulted in Quebec not signing the agreement. Care must be taken to avoid a situation where amendments would be made without Quebec's consent. Do you agree?

Mr. Tremblay: If we want to talk about a veto right, we should talk about what the Constitution recognizes as a veto right. A veto is a right conferred upon a legislative assembly to block or paralyze an initiative and this right is guaranteed by the Constitution. That is what is involved. I think there is some confusion here. We are not talking about the same thing. Because of the language used in politics, we are not, in legal terms, talking about the same thing when it comes to the right of veto.

**Senator Gauthier:** I understand. However, would you agree with me that only the House of Commons has an absolute veto?

Mr. Tremblay: Agreed.

Senator Gauthier: You agree with me?

Mr. Tremblay: So does the Senate, but to the extent that...

Senator Gauthier: It is not quite the same for the Senate as it is for the House of Commons. It has a suspensive veto of 180 days or 6 months.

Senator Beaudoin: Except in one instance.

tant que le gouvernement fédéral respectera la teneur du projet de loi C-110, sans l'appui du Québec. Est-ce que vous êtes d'accord avec ce que j'ai dit jusqu'à maintenant?

M. Tremblay: Avec peut-être certaines nuances ou certaines «foot notes». Je dirais qu'il y a un droit de veto dans la Constitution qui appartient à la Chambre des communes, qui appartient au Sénat. Mais ce n'est pas vraiment un droit de veto. Parce qu'on dit dans les lois — je m'excuse d'être un peu légaliste — mais je dois dire que dans les lois constitutionnelles actuelles, il est stipulé que des modifications constitutionnelles nécessitent des résolutions de la Chambre des communes et du Sénat. Alors, il est évident que si le Sénat ne vote pas sa résolution, si la Chambre des communes ne vote pas sa résolution, c'est bloqué; le projet de modifications constitutionnelles ne décolle pas, il ne prend pas son envol. Certains ont parlé d'une apparence de droit de veto.

La deuxième «foot note» est la suivante. Quand on dit: «Oui, on veut donner, on veut assujettir notre droit de veto au consentement des Québécois», cela est vrai et ne l'est pas. Le droit de veto appartient à qui dans le projet de loi? Ce n'est pas défini.

Le sénateur Gauthier: Je vous ai dit tantôt que la Chambre des communes est la seule à avoir un veto absolu, et vous avez dit que vous étiez d'accord.

M. Tremblay: Dans le contexte de la précision que j'ai apportée.

Le sénateur Gauthier: Le gouvernement, par C-110, a proposé de prêter son veto aux régions, incluant le Québec, évidemment, pour éviter une répétition de la loi de 1982, qui, selon vous et moi, a fait que le Québec n'était pas signataire de l'entente de 1982. Il faut éviter qu'il y ait des amendements qui se fassent sans l'appui du Québec, d'accord?

M. Tremblay: Mais, si on veut parler d'un droit de veto, parlons de la vraie chose, parlons de ce que la Constitution reconnaît comme étant un droit de veto. Il s'agit d'un droit de blocage, c'est un droit de paralysie qui appartient à un corps législatif et qui est garanti par la Constitution. C'est de cela dont il s'agit. Je pense qu'il y a une confusion de genre, ici. On ne parle pas de la même chose. Le langage politique nous déforme, il nous fait parler de choses qui ne correspondent pas, en termes juridiques, au droit de veto.

Le sénateur Gauthier: Je comprends. Mais moi, je vous affirme — ce que vous ne voulez pas confirmer — que seule la Chambre des communes a un veto absolu.

M. Tremblay: Oui, d'accord.

Le sénateur Gauthier: Vous êtes d'accord?

M. Tremblay: Le Sénat aussi, pareillement, mais dans le sens...

Le sénateur Gauthier: Avec certaines modifications, ce n'est pas tout à fait aussi vrai que la Chambre des communes. Il a un veto suspensif de 180 jours ou de 6 mois.

Le sénateur Beaudoin: Sauf dans un cas.

Senator Gauthier: That is correct. However, I do not wish to discuss the details of section 44. All I am saying is that the Government of Canada is agreeing to extend the absolute veto that it has in the House of Commons to the regions. Do you agree?

Mr. Tremblay: I like to use the exact wording of the bill. The bill would require ministers of the Crown to obtain the prior consent of five regions before initiating constitutional procedures. That is what the draft legislation says.

Senator Gauthier: Absolutely. And why does it say this? Because the next Premier of Quebec sent us a clear message: Mr. Bouchard said that the Parti Québécois would not accept any changes to the Constitution. What are we supposed to do then? You say that we are in the throws of a crisis and I agree with you. The federal government is willing to extend the absolute veto it enjoys in the House of Commons to the regions in an attempt to end any misunderstanding there may be in Quebec. You are saying that this is not enough. I do not think that we will agree on this issue any time soon, that is certain, but that is the only thing the government could do under the circumstances, given that Mr. Bouchard had dismissed any possibility of going along with a constitutional initiative. The federal government has decided to use the veto it has in the House of Commons. You say that this is not good enough. Earlier on, you recommended that we reject this bill. However, if the Senate rejects it, there will not be any bill at all. You know that as well as I do.

Mr. Tremblay: I have already stated on several occasions that I admire your skill and your knowledge a great deal. Indeed, in politics, while people may hold different views, we can still appreciate dissimilar political positions. I do not think that this bill is the solution to Canada's constitutional woes. We need an infinitely more relevant, daring and imaginative initiative. This bill is purely technical and technocratic, the brainchild of a few audacious officials. It is an example of technocratic make-believe.

Senator Gauthier: However, the bill makes no constitutional pretensions and you know that. There are no constitutional pretensions, either on the minister's part or on the part of the government. The initiative may be bureaucratic, I will admit, but as Senator MacEachen would say, that can be useful at times. What we have here is a political initiative put forward by a government that finds itself in a situation where a Quebec government has dismissed outright every opening and has demanded outright separation. End of discussion. We are saying that we want to keep the country together and this is the first step in the process. It is a start, not an absolute solution. On this point I agree with you.

Mr. Tremblay: Given the present circumstances, there is nothing stopping federal politicians and bureaucrats or the Senate from reconsidering Quebec's demands or historic claims. These are deep-seated. Perhaps by reconsidering and taking a look at these demands, the government may realize that there is still time

Le sénateur Gauthier: Sauf dans un cas. Mais, je ne veux pas entrer dans les détails de l'aticle 44. Tout ce que je vous dis, c'est que le gouvernement du Canada décide de prêter son droit de veto absolu à Chambre des communes, aux régions; vous êtes d'accord?

M. Tremblay: J'aime bien employer les termes mêmes du projet de loi. Le projet de loi assujettit l'exercice d'initiative des ministres de la Couronne en matière constitutionnelle au consentement préalable de cinq régions. C'est cela qu'il dit.

Le sénateur Gauthier: Absolument. Et pourquoi est-ce qu'il dit cela? Parce qu'on a eu clairement un message de monsieur le premier ministre à venir du Québec, monsieur Bouchard, qui a dit qu'aucune modification constitutionnelle ne serait acceptable au Parti québécois. Alors, qu'est-ce qu'on fait dans ce cas-là? Vous dites qu'on est dans une crise, je suis bien d'accord. Le fédéral dit: «J'ai un veto absolu à la Chambre des communes, je le prête aux régions pour essayer d'arrêter toute méprise qu'il pourrait y avoir au Québec». Puis vous dites que ce n'est pas assez. Moi, je trouve que c'est une question sur laquelle vous et moi, on ne s'entendra pas aujourd'hui, c'est certain, mais c'est le seul geste qu'il pouvait faire dans les circonstances, étant donné que monsieur Bouchard a donné une fin de non-recevoir à toute initiative constitutionnelle. Le fédéral dit: «J'ai un droit de veto à la Chambre des communes, je l'utilise». Puis vous dites que ce n'est pas assez? Vous avez dit plus tôt: «Je vous recommande de voter contre, de proposer la défaite de ce projet de loi». Mais si le Sénat ne l'accepte pas, il n'y en a pas de projet de loi, vous le savez comme moi.

M. Tremblay: Je vous ai déjà dit à quelques reprises que j'avais beaucoup d'admiration pour votre capacité et pour votre savoir-faire. Effectivement, on est en matière politique, il peut y avoir divergence de point de vue. Il peut y avoir des appréciations, des évaluations politiques dissemblables, différentes. Je crois que ce n'est pas avec ce projet de loi que l'on va résoudre la problématique constitutionnelle canadienne. Il faut être infiniment plus pertinent, plus audacieux, plus imaginatif. Tout ce qu'on propose, c'est une affaire purement technicienne, technocrate, inspirée par quelques fonctionnaires audacieux. C'est l'imaginaire technocratique.

Le sénateur Gauthier: Mais qui n'a pas de prétention constitutionnelle, monsieur Tremblay, et vous le savez. Il n'y a eu aucune prétention constitutionnelle, ni de la part du ministre, ni de la part du gouvernement. C'est peut-être bureaucratique, oui, mais comme le dirait le sénateur MacEachen, cela peut-être utile parfois. Dans ce cas-ci, c'est une mesure politique qui a été avancée par un gouvernement qui se voit dans une situation d'une fin de non-recevoir d'un gouvernement québécois qui dit: «Moi, je ne veux pas entendre parler de rien; on veut se séparer un point c'est tout». On dit: «Écoutez, on veut garder le pays ensemble, nous, alors on commence par cela». C'est un commencement, et non pas une réponse absolue, je suis d'accord avec vous.

M. Tremblay: Dans une situation comme celle que nous vivons, rien n'interdit de revisiter les demandes québécoises, rien n'interdit au Sénat, aux politiciens fédéraux et aux bureaucrates fédéraux de regarder les réclamations ou les revendications historiques passées du Québec. C'est profond, cela. Et peut-être

to answer Quebec's call. Indeed, Quebec has been calling the federal government for some time now and no one has ever answered. Perhaps it is now time for the members of the Senate to answer the call.

**Senator Gauthier:** This bill is a start and yesterday, the minister announced to us that an overall plan would likely be unveiled within the next few weeks. Like yourself, I will wait to see the details of this plan and I agree that we have to do more than Bill C-110. There is no question about that.

Mr. Tremblay: If what the minister has in mind is a war measures plan to block Quebec's independence, I think he is taking the wrong approach. It has been alleged and implied that the federal government's peacekeeping powers will be invoked to suppress and control the sovereignty movement; quite frankly, this approach is completely disconnected. If technocrats are disconnected from reality, I would have to say that the politicians are doubly so.

Senator Gauthier: Thank you, Mr. Tremblay.

**Senator Rivest:** Welcome, Professor Tremblay. I have a feeling that we have met at some point in a previous lifetime.

Senator Gauthier: In the same boat...

Senator Rivest: I will not deny that I share many of the opinions and analyses that you have put forward to the committee. You indicated to us that the most immediate problem or threat — Canada has other interests and problems aside from the Quebec issue — was the threat to national unity posed by Quebec. You argued that this initiative is a purely statutory measure, a non-constitutional measure which regulates or restricts the exercise of the federal veto. Different theories have been advanced as to the constitutionality of this measure. As far as Quebec is concerned, given that the problem must be resolved there, in terms of safeguards, what type of defensive and offensive actions should be taken? I mean "defensive" in terms of safeguarding rights and "offensive" in terms of obtaining substantial changes to the Constitution. Is this bill a step forward, yes or no?

For example, from a defensive posture, as for safeguarding Quebec's existing constitutional rights and the veto rights provided for in the Constitution Act, 1982, is Bill C-110 foolproof? Does it really provide an added measure of protection for Quebec's constitutional rights?

Mr. Tremblay: From a defensive standpoint, it is a meek initiative in terms of added safeguards. Protection is of a statutory nature and Parliament can repeal the legislation. However, it is small step forward, albeit one that cannot be taken alone. I stated earlier that an overall cohesive plan was needed to deal with the constitutional crisis. However, you also have to consider taking

qu'en les revisitant, peut-être qu'en les lisant simplement, on pourrait constater qu'il y a encore des possibilités de répondre à l'appel téléphonique. Mais là, cela fait longtemps qu'on signale le numéro fédéral à Québec et on ne répond jamais. Il y a un nouveau numéro de téléphone qui a été composé et peut-être que vous comprenez, vous, au Sénat, qu'il serait peut-être temps de répondre au téléphone.

Le sénateur Gauthier: C'est un commencement, monsieur Tremblay, et le ministre nous a dit hier qu'il avait une proposition, un plan d'ensemble qui serait probablement déposé d'ici quelques semaines; j'attendrai, comme vous, de voir ce plan-là et je suis d'accord avec vous qu'il faut faire plus que le projet de loi C-110. Il n'y a pas de doute là-dessus.

M. Tremblay: Si le plan d'ensemble que le ministre veut proposer, c'est un plan de mesures de guerre pour empêcher l'indépendance au Québec, je pense qu'il fait fausse route; on allègue et on laisse entendre qu'on va utiliser les pouvoirs de paix du gouvernement fédéral pour juguler, contrôler le mouvement indépendantiste; franchement, c'est totalement «disconnecté». Si les technocrates le sont, je dois dire que les politiciens le sont doublement.

Le sénateur Gauthier: Merci, monsieur Tremblay.

Le sénateur Rivest: Bienvenue, monsieur le professeur Tremblay. Il me semble que quelque part dans une vie antérieure, je vous ai déjà rencontré ou entendu.

Le sénateur Gauthier: Dans le même bain...

Le sénateur Rivest: Je ne vous cacherai pas que je partage beaucoup des opinions et des analyses que vous avez exprimées devant le comité. Vous nous avez indiqué que le problème ou la menace la plus immédiate — il y a d'autres intérêts et problèmes au Canada que la question du Québec - mais, la menace de l'unité nationale vient du Québec. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une mesure purement statutaire et non constitutionnelle qui réglemente ou qui discipline l'exercice du droit de veto fédéral, avec les doutes constitutionnels qu'il y a pour la démarche, qu'il y a différentes théories. Je vais vous demander pour le Québec, étant donné que c'est là le problème qu'on doit résoudre, en terme de protection, ce que l'on doit comprendre sur le plan défensif et offensif: «défensif» dans le sens de protéger ses droits; «offensif» dans le sens d'obtenir des modifications substantielles à la Constitution. Est-ce qu'avec ce projet de loi-là, on progresse ou non?

Par exemple, défensivement, sur la protection des droits constitutionnels du Québec actuels, tels qu'ils existent avec les droits de veto qui existent dans la Loi constitutionnelle de 1982, est-ce que le moyen additionnel que nous procure le projet de loi C-110 est «foolproof»? Est-ce que cela ajoute vraiment à la protection des droits constitutionnels du Québec?

M. Tremblay: Au plan défensif, c'est timide comme contribution à la protection. La protection est de nature statutaire et le Parlement peut abroger la loi. Mais, c'est un petit pas en avant, mais ce petit pas en avant ne peut pas être posé isolément. J'ai dit tout à l'heure qu'il y a un nécessaire plan d'ensemble, un plan cohérent ou une nécessaire politique cohérente au plan constituthe offensive. This is critical because Quebec is seeking some special arrangements or special powers in such areas as education, culture, social affairs, health, trade and industry, to mention only a few.

In order to change the way in which federal or provincial powers are divided, amendments would have to be adopted using the 7-50 formula. With this bill, the 7-50 formula is still there, but in addition, there would be the added problem of three vetoes, one by the three provinces and one by the two regions. You saw for yourself the problems that surrounded the approval of the Meech Lake Agreement. Even then, people said it was virtually impossible to achieve constitutional reform in Canada.

Senator Rivest: Let us consider the Meech Lake Agreement, an initiative in which, as we well know, you had a hand. Had this agreement gone through, you and I would not be here discussing the matter and Canadian unity would not be under any kind of threat —

Mr. Tremblay: You are quite right.

Senator Rivest: There would be no Lucien Bouchard, there would have been no Bloc and no spectre of the partitioning of Quebec and Canada. The Meech Lake Agreement was not so bad after all. Do you not agree?

Mr. Tremblay: Totally.

**Senator Rivest:** Then we should bring the Meech Lake Agreement back. Senator Gauthier, who was a Liberal MP at the time, understood all of this. He was one of the few who did.

**Mr. Tremblay:** That is why I have a great deal of admiration for him.

Senator Rivest: Let us consider a practical example. Given the proposed legislation and the constitutional situation such as it is, would it be easier or harder for Quebec to secure recognition of its distinct society status? In other words, would Bill C-110, if adopted, make it harder to obtain a constitutional amendment which would entrench the concept of distinct society?

Mr. Tremblay: It would be harder to achieve this once Bill C-110 was adopted.

Senator Rivest: Does this bill address the needs of Quebec?

Mr. Tremblay: That is a harder question to answer.

Senator Rivest: How so?

Mr. Tremblay: Setting aside Bill C-110 for the moment, if we want to amend section 2 of the Constitution Act, 1867, to recognize Quebec as a distinct society, we would have to use the 7-50 formula.

tionnel, pour s'attaquer à la crise constitutionnelle. Mais il faut que vous envisagiez aussi l'aspect offensif. Et là, au plan offensif, c'est absolument dramatique, parce que Québec recherche des accommodements, des arrangements spéciaux. Québec recherche des pouvoirs spéciaux ou des pouvoirs additionnels en matière d'emploi, de main-d'oeuvre, d'éducation, de culture, des affaires sociales, de santé, de commerce et d'industrie — pour ne mentionner que ceux-là.

Pour changer la liste des pouvoirs fédéraux ou des pouvoirs provinciaux, il faut qu'il y ait des amendements réalisés selon la formule 7-50. Avec ce projet de loi, la formule 7-50 est toujours là, mais en plus de la formule 7-50, là s'ajoutera cette difficulté supplémentaire de trois veto, de veto à trois provinces et de veto à deux régions. Vous avez vécu l'Accord du Lac Meech, vous avez vécu les difficultés d'approbation de l'Accord constitutionnel du Lac Meech. On disait déjà que c'était pratiquement impossible au Canada de réaliser des réformes constitutionnelles.

Le sénateur Rivest: Prenons concrètement un accord auquel vous avez contribué de la façon qu'on connaît, l'Accord du Lac Meech, parce que s'il avait passé, vous et moi ne serions pas ici en train de discuter de ça, et il n'y aurait pas de menace à l'unité canadienne...

M. Tremblay: Très juste.

Le sénateur Rivest: Il n'y aurait pas de Lucien Bouchard, il n'y aurait pas eu de Bloc et, il n'y aurait pas de divisibilité envisagée du territoire québécois et canadien; cela aurait été une bonne idée l'Accord du lac Meech, on n'avait pas une si mauvaise idée que ça, n'est-ce pas?

M. Tremblay: Je suis tout à fait d'accord.

Le sénateur Rivest: Alors, revenons à l'Accord du Lac Meech. Le sénateur Gauthier avait compris cela au moment où il était député libéral; il était l'un des rares.

M. Tremblay: C'est pour cela que j'avais beaucoup d'admiration pour lui.

Le sénateur Rivest: Alors, prenons un exemple pratique. Est-ce que pour le Québec, ce serait plus facile ou moins facile, avec le présent projet de loi, la situation constitutionnelle étant ce qu'elle reste, d'obtenir la reconnaissance de la société distincte? Est-ce que les exigences pour obtenir un amendement, incluant la notion de société distincte dans la Constitution, seraient plus faciles avant l'adoption du projet de loi C-110 ou après?

**M. Tremblay :** Ce serait plus difficile après l'adoption du projet de loi C-110.

Le sénateur Rivest: Ce projet de loi est-il fait pour répondre aux besoins du Québec?

M. Tremblay: C'est plus difficile. C'est clair que c'est plus difficile.

Le sénateur Rivest: Dans quel sens?

M. Tremblay: Si on reconnaît aujourd'hui par voie constitutionnelle, faites abstraction du projet de loi C-110. Si on veut reconnaître le Québec comme société distincte dans la Constitution, si on veut changer l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867, si on veut changer cet article-là, on procède 7-50.

Senator Beaudoin: That is correct.

Mr. Tremblay: The 7-50 formula would apply and there would be no veto. Senator Gauthier is looking at me as if to say that a resolution would be required from the Senate and the House of Commons. You are familiar with the formula and with the Senate suspensive veto of 180 days. However, as things now stand, two Prairie provinces cannot block the recognition of Quebec as a distinct society.

Senator Rivest: Therefore, you are saying that this bill complicates matters?

Mr. Tremblay: Yes.

Senator Rivest: Let us look at a broader issue. Consider the fundamental principle of Canada's linguistic duality. This principle was embraced and agreed to at the time of Meech Lake Agreement and was taken up again in the Charlottetown Accord. Would Bill C-110 make it easier to entrench this principle in the Constitution or would it complicate the process?

Mr. Tremblay: The process is already complicated enough and the bill makes it infinitely more so.

**Senator Rivest:** How encouraging! In other words, one step forward, two steps back.

Mr. Tremblay: The current amending process is already extremely complex.

Senator Rivest: Then how do you explain the Prime Minister of Canada's statement that he was taking this initiative to help Ouebec? How odd.

Mr. Tremblay: Well, I think ---

Senator Rivest: I withdraw the question. I am not asking you to comment on this as we are straying onto political ground. There is another fundamental issue in Canada that does not concern Quebec but that will be discussed at considerable length tomorrow. I am talking about the recognition of aboriginal self-government and the presence of all kinds of constitutional theories. Some claim that aboriginal self-government has already been recognized. However, if we are contemplating entrenching this right in the Constitution, does Bill C-110 help aboriginal people in terms of recognizing their fundamental rights and concerns or does it complicate matters further by involving more parties in the process and requiring broader consent? Is this draft legislation to their advantage?

Mr. Tremblay: You are talking about the possibility of amending section 35 of the Constitution Act, 1982. In order to amend this provision to recognize the right of aboriginal people to self-government, the 7-50 formula would have to be invoked.

Senator Rivest: And if the bill were adopted?

Le sénateur Beaudoin: C'est ca.

M. Tremblay: La formule du 7-50 et il n'y a pas de veto. Le sénateur Gauthier me regarde, il va dire: oui, oui, la résolution du Sénat et de la Chambre des communes est nécessaire; vous connaissez la formule, et il y a le veto suspensif du Sénat de 180 jours. Mais il n'y a pas, présentement, vous n'avez pas deux provinces des Prairies qui peuvent bloquer la reconnaissance du Québec comme société distincte.

Le sénateur Rivest: Donc, cela complique leur affaire?

M. Tremblay: Oui, monsieur.

Le sénateur Rivest: Prenons une autre affaire un peu plus large. Prenons la notion fondamentale de la dualité linguistique du Canada, qui est une des caractéristiques fondamentales. Par exemple, la notion de dualité linguistique qu'on avait inclue et convenue au moment de l'Accord du lac Meech et qui était répétée dans l'Entente de Charlottetown; pour la mettre dans la Constitution actuelle, est-ce le projet de loi C-110 facilite l'inclusion d'une telle notion dans la Constitution, ou si cela complique la démarche?

M. Tremblay: La démarche est déjà compliquée présentement, cela la rend plus complexe, presque à l'infini.

Le sénateur Rivest: Vous êtes encourageant! C'est presque comme dans les autobus à Montréal, on avance par en arrière, si je comprends bien?

M. Tremblay: C'est déjà hypercomplexe présentement, alors à une procédure déjà fort complexe.

Le sénateur Rivest: Mais, comment expliquer que le premier ministre du Canada a dit qu'il faisait cela pour nous aider au Québec? C'est bizarre.

M. Tremblay: Ecoutez, je pense que...

Le sénateur Rivest: Je retire cette question. Je ne vous demande pas ce commentaire, vous allez entrer sur le terrain politique. Mais il y a une autre question fondamentale au Canada qui ne concerne pas le Québec, dont on va discuter abondamment demain. Pour les peuples autochtones, la reconnaissance du «self government», dans la mesure où il y a toutes sortes de théories constitutionnelles. Certains disent que c'est déjà reconnu. Mais si on veut introduire la notion du «self government», avec le projet de loi C-110, pour les peuples autochtones, pour obtenir la reconnaissance de leurs droits fondamentaux et de leurs préoccupations, est-ce que le projet de loi C-110 leur facilite les choses sur le plan de la démarche constitutionnelle ou s'il complique les choses davantage en exigeant plus des participants et plus de consentements? Est-ce pour eux un avantage?

M. Tremblay: Le sénateur Rivest envisage la possibilité de modifier l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Et la modification 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour reconnaître au peuple autochtone l'autonomie gouvernementale, cette modification se fait selon la formule 7-50.

Le sénateur Rivest: Et avec le projet de loi?

Mr. Tremblay: In addition to the 7-50 formula requirements, there would be additional problems, as I mentioned earlier.

Senator Rivest: In conclusion, I want to make one thing very clear, as was done yesterday. From a purely legal standpoint, the bill, far from facilitating matters, or from providing concrete solutions to the constitutional problems of Canadians, Quebecers and aboriginal peoples, complicates the constitutional amending process. I think that the witness made this abundantly clear, just as Professor Pelletier did.

# [English]

Senator MacEachen: I wish to thank the witness for his clarity, his conviction, his definitiveness and his clear message to the Senate. Some previous witnesses have been more nuanced about what they want us to do. You have been very clear.

Mr. Tremblay: I hope so.

Senator MacEachen: It is always challenging to a senator to be invited to defeat a bill. When I was Leader of the Opposition in the Senate, I used to be tempted with that prospect, but not everyone liked the idea that the Senate would be so bold.

Your analysis of the bill is quite compatible with that of the minister's, who appeared before this committee yesterday. You told us that this bill was not an answer to the constitutional problems of the country, as the minister said yesterday, very clearly. He said that it was not the full extent of this government's response to the referendum nor the sum total of our strategy or our plans in the matter of national unity. He went on to say that it does not address all the constitutional aspirations of the parties; it does not satisfy these aspirations, as legitimate as they may be, because it is not intended or designed to do so.

As you say, this bill has a limited role; it is not a comprehensive solution. I think the minister agreed with you on that and made that clear to the committee. In fact, he told us, as did you, that this is a procedural bill with a very limited purpose; that it is an effort to settle some unfinished items from the referendum.

You used the words "a small step" or "small contribution". The minister called it "modest". It is a good idea for all of us to keep in mind that this is a limited proposal with limited intent. Viewed in that light, it loses some of the apocalyptic language, or it ought to. We ought to shed some of the apocalyptic language we use in assessing what is a limited, modest, concrete proposal.

I also liked your expression because it clearly establishes the point of the bill; namely, that it provides a straitjacket. But it is a straitjacket for ministers alone, is it not?

Mr. Tremblay: That is correct.

Senator MacEachen: It does not limit the manoeuvrability of Parliament, the Senate or the provinces.

Mr. Tremblay: Not at all.

M. Tremblay: Avec le projet de loi, il y aura en plus des exigences imposées par le 7-50, il y aura les difficultés additionnelles que j'ai mentionnées tout à l'heure.

Le sénateur Rivest: Juste pour conclure. C'est ce que je veux établir comme point, et on l'a très bien signalé hier. Pour la réflexion du comité, il faut réaliser que sur le plan strictement juridique, le projet de loi, loin de faciliter les choses, loin de nous rapprocher vers des éléments concrets de solutions aux problèmes constitutionnels canadiens, québécois et autochtones, complique la mécanique constitutionnelle, la démarche. Et je pense que le témoin l'a très bien exprimé, comme le professeur Pelletier l'avait fait.

## [Traduction]

Le sénateur MacEachen: Je tiens à remercier le témoin pour le message clair, précis et convaincant qu'il envoie au Sénat. Certains témoins nous ont envoyé un message plus nuancé, alors que vous avez été très clair.

M. Tremblay: Je l'espère.

Le sénateur MacEachen: Le fait d'inviter un sénateur à rejeter un projet de loi constitue toujours une gageure pour lui. C'était, pour moi, une perspective tentante à l'époque où j'étais chef de l'opposition au Sénat. Mais l'idée que le Sénat fasse preuve d'une telle audace ne plaisait pas à tout le monde.

Votre analyse du projet de loi correspond à celle du ministre, qui a comparu hier devant le comité. Vous nous avez dit que le projet de loi ne règle pas les problèmes constitutionnels du Canada, comme l'a clairement laissé entendre le ministre. Il a dit que ce projet de loi ne représente pas la réponse intégrale du gouvernement au référendum ou encore le plan d'action global du gouvernement en matière d'unité nationale. Il a précisé que cette mesure ne répond pas à toutes les attentes constitutionnelles, aussi légitimes soient-elles, des parties, parce que tel n'est pas son objectif.

Comme vous l'avez indiqué, ce projet de loi ne représente pas un plan d'action global. Je crois que le ministre partage vos vues sur ce point. Il a déclaré, tout comme vous, que ce projet de loi a une portée très limitée. Il vise à répondre à certaines questions laissées en suspens par le référendum.

Vous avez qualifié ce projet de loi de «petit pas en avant». Le ministre l'a qualifié de «modeste». Il importe de se rappeler que ce projet de loi a une portée limitée, un objectif limité. Vu sous cet angle, il n'a pas les effets apocalyptiques que nous lui prêtons. Nous devrions donc atténuer les propos que nous utilisons lorsque nous décrivons une mesure qui est somme toute modeste, concrète et à portée limitée.

J'ai bien aimé l'expression que vous avez utilisée lorsque vous avez dit que ce projet de loi s'apparentait à une camisole de force. Mais cette camisole de force est uniquement imposée aux ministres, n'est-ce pas?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur MacEachen: Il ne limite pas la marge de manoeuvre du Parlement, du Sénat ou des provinces.

M. Tremblay: Pas du tout.

Senator MacEachen: Any action they could take on the Constitution still exists.

Mr. Tremblay: That is right.

Senator MacEachen: The straitjacket is on the ministers, limited solely, in my understanding, to a prohibition. They cannot introduce a resolution related to certain aspects of the Constitution.

Mr. Tremblay: That is correct.

Senator MacEachen: Yesterday, I listened to a witness from another university who said that this bill increased the level of consensus to approximately 7-92 for any measure that would be introduced by a minister.

I think you said that if the federal government observed the fettering by Parliament, this bill would permit two prairie provinces to block Quebec distinct society, which would not be blocked under the present amending formula. Is that correct?

Mr. Tremblay: That is correct.

Senator MacEachen: Looking into the future, I see a light that reduces the apocalyptic vision that has been opened. Let us say that the Prime Minister, the cabinet and the first ministers struggled with certain amendments to the Constitution and they fell short of the maximum consensus that would permit a federal minister to introduce a motion, but a lower level of consensus existed. I ask you, in your role as a lawyer, whether, if that arose, there is any legal impediment to a province to launch a constitutional amendment at that lower level of consensus. Is there any impediment in the Parliament of Canada supporting it, and the Government of Canada supporting it, at a lower level of consensus? Is there not a two-track possibility revealed in this bill?

You said that if this bill were placed before the Quebec electorate in the referendum campaign, the federalist clause would have been defeated. Is that correct?

Mr. Tremblay: I believe so.

Senator MacEachen: That is a political assessment which you are entitled to make.

My other question — which I ask others as well — is: In your opinion, did the Prime Minister's statements with respect to the distinct society and this question of consent have any effect on the outcome of the referendum, one way or the other?

[Translation]

Mr. Tremblay: I will respond first to your comment regarding the procedure for amending the Constitution that may be initiated at the provincial level. You are perfectly correct in saying that the legislative assemblies of the provinces can initiate procedures for amending the Constitution. This is recognized in section 46 of the Constitution Act, 1982.

Le sénateur MacEachen: Ils peuvent toujours proposer des modifications à la Constitution.

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur MacEachen: Ce sont uniquement les ministres qui ont les mains liées. Ils ne peuvent déposer une motion de résolution autorisant des modifications à la Constitution.

M. Tremblay: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Hier, un témoin d'une autre université a déclaré que toute motion déposée par un ministre nécessiterait, en vertu de ce projet de loi, l'accord de sept provinces représentant environ 92 p. 100 de la population.

Je crois que vous avez dit que ce projet de loi permettrait à deux provinces des Prairies de bloquer toute motion visant à reconnaître le caractère distinct du Québec, chose qui serait impossible en vertu de la procédure actuelle de modification. Est-ce exact?

M. Tremblay: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Je vois une lumière au bout de ce tunnel apocalyptique. Supposons que le premier ministre, le Cabinet et les premiers ministres n'arrivent pas à s'entendre sur certaines modifications à la Constitution, qu'ils n'arrivent pas à obtenir le degré de consentement requis pour permettre à un ministre fédéral de déposer une motion, mais qu'il existe tout de même un certain accord entre eux. Pouvez-vous me dire, en votre qualité d'avocat, si une province pourrait, sur le plan juridique, proposer une modification à la Constitution, même si elle n'avait pas le degré de consentement requis? Est-ce que le Parlement du Canada, le gouvernement du Canada, pourraient appuyer ce projet de modification même en l'absence du degré de consentement requis? Est-ce que ce projet de loi ne propose pas une approche à deux volets?

Vous avez dit que si ce projet de loi avait été proposé à l'électorat québécois au cours de la campagne référendaire, le camp fédéraliste aurait perdu. Est-ce exact?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur MacEachen: C'est une opinion politique, et vous y avez droit.

Ma prochaine question — et je la pose aux autres témoins —, est la suivante: à votre avis, est-ce que les déclarations du premier ministre concernant la société distincte et le consentement ont, d'une façon ou d'une autre, influé sur les résultats du référendum? [Français]

M. Tremblay: Je répondrai d'abord à votre commentaire relatif à la procédure de modification constitutionnelle qui peut être enclenchée au niveau provincial. Vous avez parfaitement raison de dire qu'il y a un droit d'initiative, qu'il y a un droit d'amorcer des procédures de modification constitutionnelle au niveau des assemblées législatives provinciales. Ce droit est reconnu par l'article 46 de la Loi constitutionnelle de 1982.

If, hypothetically, a minister from British Columbia tabled a bill or resolution in the province's legislative assembly with a view to recognizing distinct society in the Constitution, the constitutional amending process would take its course.

If the B.C. legislative assembly were to adopt such a motion today, the country would have three years to ratify it. The problem to which Senator Rivest alluded a while ago is that, if Bill C-110 were adopted, that same B.C. minister would enjoy the same power of initiative at the legislative assembly level.

However, we could proceed in accordance with the present formula. In other words, you are correct. There are two approaches possible. The federal approach promises to be extremely complicated. In other words, what the federal government is doing is tying its own hands. This is not the case with the provinces. That is why I am saying that there are two possible approaches.

[English]

Senator MacEachen: Or the Leader of the Opposition in the House of Commons or an individual senator could, hypothetically, launch a constitutional amendment and, with a level of consensus of 7-50, amend the Constitution.

Mr. Tremblay: That is correct. I understand you very well.

[Translation]

I would add that the federal government will find itself in such an obvious constitutional straightjacket that the federal minister will eventually have to call on a back-bencher to introduce the draft resolution. That is totally ridiculous.

**Senator Rivest:** Perhaps it is not such a bad thing for the government's hands to be tied.

[English]

Senator MacEachen: You are downplaying the inherent flexibility of Parliament. This is all possible, and it can happen, and the federal government can play an activist role, but it is limited in that it cannot introduce the resolution. That is what the bill says.

Mr. Tremblay: That is right.

Senator Murray: Surely a federal government would be morally obliged to oppose any resolution that had not obtained consent envisaged in Bill C-110.

Senator MacEachen: I am talking in realm of the law, and that is another question. Higher beings will have to deal with the politics or the morality. We have not had any among the witnesses yet.

[Translation]

Senator Meighen: We live in very different worlds. The legal world, the political world, the theoretical world, and so forth.

Mr. Tremblay: And the academic world.

Si par hypothèse, aujourd'hui, un ministre de la Colombie-Britannique déposait à l'assemblée législative un projet de loi, si un ministre de la Colombie-Britannique déposait une motion de résolution en vue de faire reconnaître la société distincte dans la Constitution, la procédure constitutionnelle suivrait son cours.

Si la motion est adoptée aujourd'hui à la législature de la Colombie-Britannique, nous aurons trois ans comme pays pour l'adopter. Mais la difficulté à laquelle faisait référence le sénateur Rivest tout à l'heure, si le projet de loi C-110 est adopté, le même ministre de la Colombie-Britannique a ce même droit d'initiative au niveau des assemblées législatives.

Par contre, on pourra procéder selon la formule actuelle. En d'autres termes, vous avez raison. Il y a deux voies. La voie fédérale va être extrêmement compliquée. En d'autres termes, le gouvernement fédéral se menotte. Au niveau des provinces, il n'y a pas de menottage. C'est pour cela qu'on peut dire qu'il y a deux voies.

# [Traduction]

Le sénateur MacEachen: Le chef de l'opposition à la Chambre des communes ou un sénateur pourraient, hypothétiquement, proposer un projet de modification et, avec l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, modifier la Constitution.

M. Tremblay: C'est exact.

[Français]

J'ajouterai ceci. Le gouvernement fédéral sera dans une situation de menottage constitutionnel tellement évident que le ministre de la Couronne fédérale va devoir éventuellement demander à un député de l'arrière-banc de présenter le projet de résolution. C'est complètement stupide.

Le sénateur Rivest: Ce n'est peut-être pas tout à fait mauvais qu'il soit menotté.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Vous minimisez la capacité d'adaptation du Parlement. Tout cela est possible, et le gouvernement fédéral peut jouer un rôle actif, mais ce rôle est limité puisqu'il ne peut déposer une motion de résolution. C'est ce que dit le projet de loi.

M. Tremblay: C'est exact.

Le sénateur Murray: Mais, moralement parlant, le gouvernement fédéral serait obligé de rejeter toute motion de résolution qui n'a pas obtenu le consentement prévu par le projet de loi C-110.

Le sénateur MacEachen: Je m'exprimais d'un point de vue juridique, et ça, c'est une tout autre affaire. Pour ce qui est de la moralité, il faudra s'adresser aux hautes instances. Nous n'avons pas encore eu le loisir d'en accueillir.

[Français]

Le sénateur Meighen: On vit dans des mondes bien différents, le monde juridique, politique, théorique, toutes sortes de monde.

M. Tremblay: Et le monde académique.

Senator Meighen: I see that you have not lost your ability to express yourself clearly at all. We received the same legal training. I know where your legal knowledge and clarity of expression come from. I have only one question for you.

Without contradicting each other, I think I can say that some doubts do persist, from a legal standpoint, as to the constitutionality of this bill. There are doubts as to the practicality of the proposed legislation, as well as to its political ramifications. Speaking as a federalist, I am not certain whether it will help us or not. All I do know is that some doubts persist.

There are two ways at looking at the proposed legislation. Some will claim, still looking at the issue from a political perspective, that this initiative is a small step forward. Others will argue that it is a step backward. One thing is clear, namely that a constitutional conference will be held in 1997 at which time a solution must be found to our constitutional problems.

Given the doubt that will prevail until 1997, in your opinion, would it be helpful in some way to add a sunset clause to this bill? You are asking us to reject it. There are people in Quebec and elsewhere who may say that we are opposed to granting Quebec a veto, which is not the case at all. Some may reach this conclusion. One need only consider this morning's discussion to see that as far as the public is concerned, the issue is far from clear.

If the bill were to be adopted for a limited period, until the start of constitutional talks, would this remove the problem that I alluded to and at the same time, ensure that the talks to take place in 1997 will be serious ones?

Mr. Tremblay: I think that given the considerable doubt both from a political and a legal standpoint, wisdom dictates that we refrain from passing this bill. Wisdom also dictates that you truly exercise your constitutional right of veto, something which you have not done often. In fact, the Senate rarely blocks bills. Perhaps this is one case where the Senate should send a clear signal to Quebecers that the government will be taking an overall approach to this issue. What we are seeing here is a piecemeal approach to a global problem, and this is not recommended.

In my view, the Senate should be sending a very clear message instead that it supports, as a responsible institution, an overall plan for constitutional reform, one that will include, obviously, consideration of the veto question. However, the Senate could start by saying that it will consider the real problem, as far as Quebec is concerned, namely the distribution of powers.

Then, if it wants to, it could examine the issue of constitutional guarantees. Your suggestion that the Senate adopt the bill, with the inclusion of a sunset clause, merely amounts to saying that in the meantime, this is the best solution to dealing with the Quebec problem. This is not the approach that I would advise you to take.

Le sénateur Meighen: Je vois que vous n'avez perdu aucunement votre clarté d'expression. Nous avons suivi la même formation légale. Je connais la source de vos connaissances juridiques et de votre clarté d'expression. Je n'ai qu'une seule question à vous poser.

Il me semble qu'on peut dire sans se contredire qu'il existe des doutes sur le plan juridique quant à la constitutionnalité de ce projet de loi. Il existe des doutes quant à l'aspect pratique de ce projet de loi. Il existe des doutes quant à l'effet politique. Parlant comme fédéraliste, je ne suis pas certain que cela va nous aider ou non. Tout ce que je sais, c'est qu'il existe des doutes.

Il y a deux façons de voir ce projet de loi. Certains vont dire, sur le plan politique toujours, que c'est un petit pas en avant. D'autres vont dire que c'est un pas en arrière. Chose certaine, il va y avoir une conférence constitutionnelle en 1997 où il faut absolument trouver une solution à nos problèmes constitutionnels.

Dans ce contexte de doute, d'ici 1997, y a-t-il une utilité quelconque d'après vous à ajouter une clause crépusculaire à ce projet de loi? Vous nous invitez à nous opposer au projet de loi. Il va y avoir des gens au Québec et ailleurs peut-être qui vont dire: «Vous vous opposez à un veto pour le Québec», qui n'est nullement le cas. La conclusion existe. Vous n'avez qu'à constater la discussion de ce matin pour conclure qu'auprès du public, la chose est loin d'être claire.

En acceptant le projet de loi pour une période limitée, jusqu'au début des discussions constitutionnelles, est-ce que cela pourrait enlever ce problème auquel j'ai fait allusion, et en même temps assurer que les discussions vont être sérieuses en 1997.

M. Tremblay: Je crois que lorsque il y a beaucoup de doutes au plan politique et beaucoup de doutes au plan légal, la sagesse commande de s'abstenir. La sagesse commanderait que vous exerciez vraiment votre droit de veto constitutionnel, ce que vous n'avez pas beaucoup fait. En fait, c'est très rare que le Sénat bloque des projets de loi. Cela serait peut-être un cas où le Sénat devrait lancer un signal clair à la population québécoise que l'on va plutôt s'orienter vers une approche globale. Ce qu'on fait présentement, c'est une approche «piecemeal», une approche parcellaire à un problème global. Ce n'est pas recommandé.

Je crois que le Sénat devrait plutôt envoyer le message très clair qu'il favorise, comme institution responsable, un plan global, un plan d'ensemble de réforme constitutionnelle, et que cette question de droit de veto retiendra bien entendu votre considération. Mais le Sénat peut dire, dans un premier temps, qu'il va s'attaquer à la vraie problématique, vue dans une perspective québécoise. C'est le partage de compétences.

Après, on passera au niveau institutionnel et après, si vous le désirez, vous pourrez passer au niveau des garanties constitutionnelles. Je crois que l'hypothèse à laquelle vous faites allusion à savoir adopter le projet de loi et lui ajouter une clause crépusculaire, c'est simplement dire: «Écoutez, en attendant, c'est ce qu'on a trouvé de mieux pour répondre à la problématique québécoise. Ce n'est pas la voie que je vous conseille.

[English]

Senator Carstairs: What was clear with the Meech and Charlottetown Accords was that first ministers, either at the national or provincial level, cannot oversell what they can deliver. The Prime Minister made some commitments in the referendum and had to find a way to honour those commitments without having to count on other first ministers necessarily agreeing. No Prime Minister can orchestrate that guarantee, as we have learned. The Prime Minister moved in ways that only he could move; that is, by a resolution on distinct society and by a piece of legislation that would affect him and his ministers. He therefore could say, "This is not enough, and we must do more; this is what I can do. I am showing good faith to have done what I can do unilaterally on my own."

What do you say to that?

[Translation]

Mr. Tremblay: I recognize the inherent problems in reopening the constitutional debate. Initially, the Prime Minister said that amending the Constitution was out of the question. He therefore dismissed outright any possibility of constitutional reform.

The one remaining option available to him was to seek out administrative solutions or arrangements or parliamentary initiatives. He chose the latter option. As I indicated to you in my presentation, this parliamentary initiative has some serious shortcomings, particularly in that it seeks to recognize a concept which normally should only be recognized in the Constitution. The government is somewhat off balance, since it is using a vehicle not designed for this particular purpose.

Therefore, I can appreciate the difficulty that Mr. Chrétien encountered and the problem he sought to avoid. Nevertheless, I stated in my presentation that this approach is unacceptable to Quebec because Quebec is not interested in administrative arrangements that are subject to a parliamentary majority. Quebec has always wanted and demanded guaranteed constitutional arrangements.

What Quebec wants is in-depth constitutional reform and constitutional guarantees. It has never sought statutory guarantees arising from acts of parliament. The laws of Parliament can be amended at pleasure. A simple parliamentary majority can eliminate a guarantee. Quebec is not looking for administrative arrangements, but rather a constitutional agreement within the framework of an overall plan.

I am not saying that the Prime Minister acted in bad faith. I am saying that two days before the referendum, he made some undertakings at the Verdun arena. Like you, I have read what he said. The Prime Minister is upholding his commitments, acting within the framework of the approach that he has chosen, that is he is moving forward with an initiative that has a limited range of action.

[Traduction]

Le sénateur Carstairs: Ce que les Accords du lac Meech et de Charlottetown nous ont permis de constater, c'est que les premiers ministres, que ce soit au palier national ou provincial, ne peuvent faire des promesses exagérées. Le premier ministre a pris certains engagements durant la campagne référendaire et il a essayé de les respecter sans nécessairement devoir compter sur l'accord des autres premiers ministres. Comme nous l'avons appris, aucun premier ministre ne peut orchestrer une garantie. Le premier ministre a pris des mesures que lui seul peut prendre, c'est-à-dire en déposant une motion de résolution sur la société distincte et en déposant un projet de loi qui modifierait son rôle et celui de ses ministres. Il pourrait donc dire: «Cela ne suffit pas, nous devons faire plus; voici ce que je peux faire. Je fais preuve de bonne volonté en agissant de manière unilatérale».

Quel est votre avis là-dessus?

[Français]

M. Tremblay: Je reconnais les difficultés inhérentes à l'ouverture du dossier constitutionnel. Le premier ministre fédéral avait dit, dans un premier temps, qu'il n'y aurait pas d'amendement constitutionnel. Il avait donc exclu d'emblée au départ toute hypothèse ou toute avenue de réforme constitutionnelle.

Il lui restait l'avenue des solutions administratives, des arrangements administratifs ou l'avenue parlementaire. Il utilise donc l'avenue parlementaire. J'ai indiqué dans ma présentation que cette avenue parlementaire comporte des lacunes sérieuses, surtout lorsque l'avenue parlementaire veut consacrer une notion que normalement la Constitution seule doit reconnaître. Alors il est un petit peu dans une situation de déséquilibre, utilisant un véhicule non adapté pour transporter une telle notion.

Je reconnais donc la difficulté que M. Chrétien a rencontrée et celle qu'il voulait éviter. J'ai dit dans ma présentation que l'approche reste néanmoins non-recevable selon la perspective québécoise parce qu'au Québec, ce que l'on recherche, ce ne sont pas des arrangements administratifs qui sont assujettis à une majorité parlementaire. Le Québec a toujours recherché, voulu réclamer, revendiquer des arrangements constitutionnels garantis.

Ce qu'il a recherché, c'est une réforme en profondeur de la Constitution. Ce qu'il a recherché, ce sont des garanties constitutionnelles. Il n'a jamais recherché de garanties statutaires consacrées par des lois du Parlement. Les lois du Parlement se modifient comme on l'entend. Une simple majorité parlementaire emporte la garantie. Le Québec ne recherche pas des ententes administratives. Il recherche une entente constitutionnelle à l'intérieur d'un plan d'ensemble.

Je n'ai pas dit qu'il était de mauvaise foi. J'ai dit qu'il a fait effectivement au centre sportif de Verdun, deux jours avant le référendum, des promesses. J'ai lu comme vous les discours relatifs à ces promesses. Il respecte ses promesse à l'intérieur du véhicule qu'il s'est imposé. Le véhicule qu'il s'impose est un véhicule à capacité limitée et à portée aussi fort limitée.

## [English]

Senator Carstairs: I do not disagree with that. I am merely saying that we must also set stages in politics. We know that the Prime Minister cannot make guarantees of what he can achieve on the constitutional stage. Others have and they have not been able to achieve those guarantees. If you cannot make those guarantees, then surely there must be some value in setting a stage that is built step by step. By doing so, surely there will be a sense that there is, at least at some level, a recognition of Quebec as a distinct society, something which has not existed, and that there is, at least at a very narrow level, a recognition that Quebec, Ontario, B.C. and other combinations of provinces have a veto, something which has not existed. In other words, we have taken the first step up a very long staircase.

## [Translation]

Mr. Tremblay: I recognize that this is an initial step. However, the problem is that this initiative is not the appropriate solution to dealing with the kind of crisis facing the country. It does not go far enough. I would even venture to say that it is almost ridiculous to propose this kind of solution given the crisis we are facing. The government is merely applying a small band-aid to a big wound.

The remedy that the government is proposing is not the appropriate way of addressing the existing malaise. That is what I was trying to say.

# [English]

Senator Carstairs: What else could the federal government and the Prime Minister have done unilaterally to achieve what you want to achieve, without support from any of the provinces?

## [Translation]

Mr. Tremblay: As Prime Minister, I would not rule out unilaterally the constitutional approach. From the moment the Prime Minister did so, he sentenced himself to a kind of paralysis or impotence.

Senator St. Germain: I have a simple question for you. If I vote to block Bill C-110, would this give Quebec separatists ammunition to fight against a united Canada?

Mr. Tremblay: If you vote against the bill, you will send a message that in your view, this initiative does not go far enough, that you want more and that, as a responsible senator, you want to look at the overall problem and be politically relevant.

By voting in favour of this bill, you will have a harder time speaking to Quebec than if you had rejected it. If you vote against the bill, you will easily be able to explain your position in any forum. If you vote for it, you will have big problems explaining yourself. If you support it, I think you will be giving separatist some ammunition.

## [Traduction]

Le sénateur Carstairs: Je ne conteste pas ce que vous dites. Je dis tout simplement que, en politique, nous devons procéder par étapes. Nous savons que le premier ministre ne peut garantir quoi que ce soit sur le plan constitutionnel. D'autres ont essayé, mais leurs efforts n'ont pas porté fruit. Si vous ne pouvez donner de garanties, il est bon de procéder par étapes. Ce faisant, on aura l'impression, du moins dans une certaine mesure, qu'on reconnaît le Québec comme société distincte, ce qui n'existait pas auparavant, et qu'on reconnaît aussi que le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et d'autres provinces ont un droit de veto, ce qui n'existait pas auparavant. Autrement dit, nous avons franchi le premier pas de ce qui constitue un processus très long.

# [Français]

M. Tremblay: Le problème est le suivant. Je reconnais qu'il y a une étape, qu'il y a une première démarche. Il n'y a aucune espèce d'adéquation entre la première démarche et le niveau de crise, le niveau de danger auquel le pays est confronté. Ce n'est pas suffisant. Je dirais même que c'est presque ridicule d'offrir, en période de crise, ce type de solution. C'est de la dentelle constitutionnelle. C'est un petit cataplasme sur une blessure majeure.

Il n'y a aucune adéquation entre le mal existant, le malaise actuel et le remède proposé. C'est le sens de mon intervention. Il n'y a pas d'adéquation.

#### [Traduction]

Le sénateur Carstairs: Quelles autres mesures unilatérales le gouvernement fédéral et le premier ministre auraient-ils pu prendre pour atteindre ces objectifs, sans l'appui des autres provinces?

#### [Français]

M. Tremblay: Unilatéralement, je n'aurai pas dit comme premier ministre que je m'interdisais totalement l'approche constitutionnelle. À partir du moment où le premier ministre s'interdit toute approche constitutionnelle, il se condamne à une certaine forme de stérilité ou d'impuissance.

Le sénateur St. Germain: Je vous pose une question simple. Si je vote pour bloquer le projet de loi C-110, est-ce que cela donne aux séparatistes de la province de Québec des outils pour travailler contre un Canada uni?

M. Tremblay: Si vous votez contre le projet de loi, vous envoyez le message que pour vous, ce n'est pas suffisant, que vous voulez travailler sur plus, que vous voulez, comme sénateur responsable envisager le problème dans son ensemble. Vous voulez, comme sénateur responsable, être pertinent politiquement.

En votant en faveur de ce projet de loi, vous aurez plus de difficultés à venir parler au Québec que si vous votez contre. Si vous votez contre, vous allez pouvoir expliquer très facilement, sur toutes les tribunes, pourquoi vous avez voté contre. Si vous votez pour, vous aurez de gros problèmes à vous expliquer. En votant pour, je pense que vous allez leur donner des munitions.

Senator Rivest: Suddenly, some may accuse us of being separatists?

Mr. Tremblay: That is possible.

Senator De Bané: I beg to differ with you on two points. Firstly, our mission is radically different from yours. You are on a quest for the absolute truth, the ideal good. Those who work in the political arena obviously seek that which is achievable. you are telling me what you want in an ideal world and it is very difficult to disagree with you. However, for those of us in politics, the first rule, as you know, is to start with the facts. The second rule is to take into consideration the forces at work.

To change the amending formula, if we wanted to enshrine an amending formula in the Constitution — you are critical of this bill because it does not enshrine the amending procedure in the Constitution. You would like a requirement for unanimous consent. One does not have to be a fortune teller to realize that demanding unanimous consent in order to change the amending formula is out of the realm of possibility under the circumstances.

In other words, we differ in opinion. I hold to the school of thought that where concrete action is concerned, the good is the enemy of the best. As constitutional historian, you have to know why we have failed to come up with an amending formula for the past 115 years. The reason is that we must contend with two very divergent positions.

On the one hand, each province was demanding a veto and, on the other hand, the federal government was arguing that with 11 vetoes, it would never be possible to amend the Constitution. That is why the Constitution remained in England for 115 years.

Therefore, my response to your claim today that this bill is a good, albeit imperfect, initiative, is that this is fine for someone perched in his ivory tower who wants to forget how the process of amending the Canadian Constitution works.

You also argue that this approach does not take into account all of the claims made by the Quebec government. To that I would say: When in the past 125 years were global amendments last made to the Canadian Constitution?

The only amendments adopted dealt with very timely issues. If Professor Tremblay were to come down from his ivory tower tomorrow to practise politics, I am confident that he would have no problem agreeing with me.

That is the first quarrel that I have with you. You talk about an ideal solution, while I focus on possible, achievable ones.

Mr. Tremblay: Mr. Chairman, it is not even necessary for me to invoke a question of privilege. I was unaware that I had any

Le sénateur Rivest: Tout à coup, certains nous accusent d'être séparatistes?

M. Tremblay: On pourra vous accuser d'être responsable.

Le sénateur De Bané: Ma querelle avec vous porte sur deux points. Ma première querelle porte finalement sur le fait que votre mission et la nôtre sont très différentes. Le professeur est à la recherche de la vérité absolue, du bien idéal. Ceux qui oeuvrent en politique ont comme horizon ce qui est atteignable. Donc, quand vous me dites, dans un monde idéal, voici ce que l'on voudrait, il est très difficile d'en disconvenir. Sauf que pour nous qui oeuvrons en politique, comme vous le savez, la première règle de la politique est de partir de ce qui est. La deuxième règle est de tenir compte des forces en présence.

Vous savez que pour amender la formule d'amendement, si on voulait enchâsser dans la Constitution une formule d'amendement, puisque c'est cela votre reproche à ce projet de loi, il n'est pas enchâssé dans la Constitution. Il faudrait le consentement unanime. Il n'est pas besoin d'être un grand devin pour comprendre qu'un consentement unanime pour modifier la formule d'amendement est hors de portée dans les circonstances actuelles.

En d'autres termes, ce qui nous divise, c'est que j'appartiens à l'école qui pense que, dans le domaine de l'action concrète, le mieux est l'ennemi du bien. Et vous qui êtes un praticien de l'histoire de la Constitution, vous savez que la raison pour laquelle, durant 115 ans, on a été incapable de trouver une formule d'amendement est précisément parce que l'on était pris entre deux extrêmes.

D'une part, il y avait les provinces qui demandaient chacune un droit de veto et, d'autre part, il y avait le gouvernement fédéral qui disait qu'avec 11 veto, on ne pourrait plus jamais amender la Constitution. C'est pour cela que la Constitution est restée en Angleterre durant 115 ans.

Alors, nous dire aujourd'hui que ce projet de loi est un bon pas mais qu'il est imparfait, je me dis que c'est très bien pour quelqu'un qui est dans sa tour d'ivoire et qui veut oublier comment fonctionnent les amendements à la Constitution canadienne.

Toujours dans le même ordre d'idée, vous dites que l'autre approche ne tient pas compte de toutes les revendications du gouvernement du Québec. À cela, je vous demanderais quand, au cours des 125 dernières années, a-t-on fait des amendements globaux à la Constitution canadienne.

Les seuls amendements qui ont été adoptés, ce sont les amendements qui étaient ponctuels, sur un sujet très précis. Et demain matin, si monsieur Tremblay quittait sa tour d'ivoire pour venir comme praticien de la politique, je suis sûr qu'il n'aurait pas de difficulté à concourir avec moi.

Voilà ma première querelle avec vous. C'est que vous nous parlez de ce qui est idéal et moi, je vous parle de ce qui est possible et atteignable.

M. Tremblay: Monsieur le président, je n'ai même pas besoin d'utiliser, vous le savez, la question de privilège. Mais je ne savais

kind of quarrel with the honourable senator. I am not certain that he understood clearly the gist of my statement.

I did not say anything about an ideal world. I spoke about the real world. I did not talk about an ivory tower, but rather about the need for relevance in constitutional matters. I talked about the higher interests of Canada and I asked you to reject this bill which would do more harm than good to the country.

Lastly, the senator wishes to know when the last radical reform of the Constitution of Canada took place. Unfortunately, I cannot answer that question. That is exactly the problem of which the senator should be aware. If the Canadian Constitution had been overhauled, if at the very least the Meech Lake Accord had been adopted in 1980, as Senator Rivest said, we would not still be here discussing the need for Constitutional reform.

The Chairman: Honourable senators, this concludes the testimony of this witness. On behalf of the committee, I would like to thank Professor Tremblay for his very interesting and important comments. They will make our job much easier. Thank you very much, Professor Tremblay.

## [English]

Honourable senators, our next witness is the Honourable Andrew Petter who is the Chairman of the National Unity Committee of the Government of British Columbia.

On your behalf, I welcome minister Petter and his colleagues.

I also welcome, as a guest of the committee, a member of the other place, Svend Robinson, who represents a federal constituency in British Columbia.

Minister Petter, welcome. Following your opening statement, we will have a series of questions from the honourable members of this committee.

The Honourable Andrew Petter, Minister of Forests, Chairman of the National Unity Committee, Government of British Columbia: Thank you, Mr. Chairman. The weather here is very hospitable for a British Columbian, although I did wake up this morning to a hotel room which had no hot water and was forced to choose between a cold shower and no shower at all. I worried that this might be a metaphor for British Columbia's role in respect of this particular unity provision. I hope not.

Senator Gauthier: On a point of order, Mr. Chairman. I regret to do this, but the cameras are taking film and we have no authority from the Senate for that. I would ask that they withdraw.

pas que j'avais quelque querelle que ce soit avec l'honorable sénateur. Je ne suis pas sûr que le sénateur ait parfaitement compris le sens de mon intervention.

Je n'ai pas parlé du monde idéal. J'ai parlé du monde réel. Je n'ai pas parlé de la tour d'ivoire, mais j'ai parlé d'une nécessaire pertinence en matière constitutionnelle. J'ai parlé du monde réel. J'ai parlé des intérêts supérieurs du pays, et je vous ai demandé de ne pas accepter ce projet de loi, qui ferait plus de mal que de bien au pays.

Le sénateur me demande enfin de lui indiquer quand il y a eu une réforme en profondeur de la Constitution du Canada. Malheureusement, je ne peux pas lui indiquer quand. C'est précisément le problème que le sénateur devrait connaître. S'il y avait eu une réforme en profondeur de la Constitution canadienne, s'il y avait eu au moins, en 1990, l'acceptation de l'Accord constitutionnel du lac Meech, comme dit le sénateur Rivest, on ne serait pas ici en train de parler encore de la nécessaire réforme de la Constitution du Canada.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes arrivés à la fin de cette séance. En votre nom, j'aimerais exprimer nos remerciements au professeur André Tremblay pour son témoignage, qui était très intéressant et très important. Vos interventions rendent notre travail plus facile. Merci beaucoup, professeur Tremblay.

#### [Traduction]

Honorables sénateurs, notre prochain témoin est l'honorable Andrew Petter, le président du comité sur l'unité nationale du gouvernement de Colombie-Britannique.

Au nom du comité, je souhaite la bienvenue au ministre Petter et à ses collègues.

Je désire également souhaiter la bienvenue à un député de l'autre endroit, Svend Robinson, qui représente une circonscription fédérale en Colombie-Britannique.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre. À la suite de votre déclaration liminaire, les honorables sénateurs vous poseront une série de questions.

L'honorable Andrew Petter, ministre des Forêts, président du comité sur l'unité nationale, gouvernement de la Colombie-Britannique: Merci, monsieur le président. Je dois dire que, comme je suis originaire de la Colombie-Britannique, je trouve le temps très agréable, bien que je me sois réveillé ce matin dans une chambre d'hôtel qui n'avait pas d'eau chaude. Alors de deux choses l'une: soit je prenais une douche froide, soit je n'en prenais pas du tout. Je me suis demandé si cela reflétait le rôle qui serait attribué à la Colombie-Britannique dans ce comité sur l'unité nationale. J'espère que non.

Le sénateur Gauthier: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je regrette de le faire, mais il y a des caméras dans la salle et le Sénat n'a pas donné d'autorisation en ce sens. Je demande qu'on les retire.

Mr. Petter: I understand, Mr. Chairman, it may be possible to facilitate one minute of media pictures, after which I am sure the media would be pleased to leave, if that would suit the committee.

The Chairman: We will have a one-minute pause.

Mr. Petter: Thank you very much, Mr. Chairman, for facilitating that.

With me today is Catherine Holt, Assistant Deputy Minister of Intergovernmental Relations for the Government of British Columbia.

I would like today to not only address the specifics of Bill C-110, but also to suggest ways in which the provinces and the federal government can work together constructively to resolve the pressing problems of national unity.

This is really the first opportunity that British Columbia has had to make oral submissions on Bill C-110 or, indeed, any elements of the so-called unity package. British Columbia was not consulted regarding the substance of the proposal; nor were we given the opportunity to appear before the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, although we did submit a written brief to that committee. I want to begin by saying that, in our view, this lack of consultation is not the way for the federal government to build and foster national unity.

British Columbia is committed to finding lasting solutions that will preserve Canada as a strong and united country into the next century and beyond. We do not believe that the solutions lie in quick fixes or in short-term answers.

The current federal government seemed to share a long-term view when it assumed power. As you recall, Prime Minister Chrétien promised that his government would concentrate on economic issues, particularly job creation, as well as protecting the social safety net, rather than trying to find constitutional fixes to Canada's problems. It appears to us that the federal government has, over the course of the past two years, lost its way. As a reaction to the fiscal situation, the federal government has made inappropriate budget choices by unilaterally slashing social spending and, as a reaction to the threat of Quebec separation, the federal government has introduced its short-sighted and ill-conceived unity package, again without any consultation with the provinces. It is our submission that both of these actions harm the cause of national unity. In the view of British Columbia, both should be abandoned.

I will comment first on Bill C-110 and explain British Columbia's opposition to it. Following that, I will offer B.C.'s view of how the federal government can get back on track by pursuing the kind of policies it promised just over two years ago, policies that recognize the need for cooperative and concerted action by all governments and citizens of Canada working together to meet the challenge of keeping our country together.

M. Petter: Je crois comprendre, monsieur le président, que les médias peuvent prendre des photos pendant une minute, après quoi je suis certain qu'ils se feront un plaisir de quitter la salle.

Le président: Nous prendrons une pause d'une minute.

M. Petter: Merci beaucoup, monsieur le président.

Je suis accompagné aujourd'hui de Catherine Holt, sous-ministre adjointe des Relations intergouvernementales du gouvernement de la Colombie-Britannique.

J'aimerais aujourd'hui non seulement vous parler du projet de loi C-110, mais également proposer aux provinces et au gouvernement fédéral des moyens de travailler ensemble, de manière constructive, pour régler les problèmes pressants que pose l'unité nationale.

C'est la première fois que la Colombie-Britannique a l'occasion de présenter ses vues sur le projet de loi C-110 ou sur des aspects de la stratégie visant à favoriser l'unité nationale. La Colombie-Britannique n'a pas participé à l'élaboration de ce projet de loi et n'a pas eu non plus l'occasion de comparaître devant le comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, bien qu'elle lui ait présenté un mémoire. Je voudrais d'abord dire qu'à notre avis, cette absence de consultation ne constitue pas, pour le gouvernement fédéral, un moyen de renforcer et de promouvoir l'unité nationale.

La Colombie-Britannique s'est engagée à trouver des solutions durables qui permettront au Canada de rester fort et uni en l'an 2000 et au-delà. À notre avis, les solutions ponctuelles et à court terme ne permettront pas de résoudre le problème.

Le gouvernement fédéral, lorsqu'il est arrivé au pouvoir, semblait s'être fixé des objectifs à long terme. Si vous vous souvenez bien, le premier ministre Chrétien avait promis que son gouvernement se concentrerait sur l'économie, et surtout sur la création d'emplois, et qu'il chercherait à protéger le filet de sécurité sociale au lieu d'essayer de solutionner les problèmes constitutionnels du Canada. Nous avons l'impression que, depuis deux ans, le gouvernement fédéral fait fausse route. Pour venir à bout de ses problèmes financiers, il a pris des décisions inopportunes en réduisant de façon unilatérale les dépenses sociales. Pour contrer les visées sécessionnistes du Québec, il a mis au point une stratégie sur l'unité nationale, une stratégie à courte vue et mal conçue, encore une fois sans consulter les provinces. Nous estimons que ces mesures nuisent à l'unité nationale et qu'elles devraient être abandonnées.

Je voudrais vous parler d'abord du projet de loi C-110 et vous dire pourquoi la Colombie-Britannique s'y oppose. Je proposerai ensuite des mesures qui, de l'avis de la Colombie-Britannique, remettront le gouvernement fédéral dans la bonne voie et lui permettront de poursuivre le genre de politiques qu'il a adoptées il y a un peu plus de deux ans, des politiques qui appellent à la collaboration et aux efforts concertés de tous les gouvernements et de tous les citoyens du Canada pour garder le pays uni.

With respect to Bill C-110, I think members of the committee will be aware that British Columbians reacted swiftly and angrily to the original four-region veto proposal brought forward by the federal government. That reaction focused initially on the failure of the federal government to recognize British Columbia as a region in its own right. Having adopted a regional approach, the federal government added insult to injury by lumping British Columbia in with the Prairie provinces. When the federal government moved to a five region proposal, it removed the insult, but it did not displace the fundamental injury.

It is our view, and continues to be our view, that any regional veto scheme is fundamentally flawed, will foster disunity, and is fraught with problems. I would like to outline some of those problems.

When the 1982 Constitution was adopted, the principle of Canada as 10 equal provinces was embraced within our constitutional amending formula. The concept of Canada as a number of regions was specifically rejected. Bill C-110 is in direct contradiction with the spirit and intent of the 1982 Constitution and the discussions that led up to its adoption.

The problem with regional vetoes is obvious from the way the current proposal will operate. Ontario, Quebec and British Columbia will obtain provincial vetoes. Alberta will obtain a de facto veto because of its population. Other provinces will obtain shares of a veto based on their position as part of a region, and some will obtain no influence at all. The result will be the creation of at least four classes of provinces in Canada.

The creation of four classes of provinces — first class, second class, third class and fourth class — is an inherently divisive notion that will ultimately undermine, not strengthen, the commitment to national unity.

In addition, the regional veto is a back-door attempt by the federal government to change the way the amending formula works in practice. For instance, proposed amendments which meet the current 7-50 test could be defeated by a single region exercising its veto. The Constitution requires that formal changes to the amending formula receive unanimous approval of all the provinces; yet, this de facto change is being made with no meaningful consultation whatsoever. Perhaps the greatest irony of all is that this proposal does not even pass its own test. Indeed, it is opposed not just by one region, but by a majority of regions.

If the federal government is serious about respecting the wishes of Canada's regions, you would have thought they would have shown that respect in responding to the position the regions have taken in respect of this proposal. Yet, notwithstanding the opposition of British Columbia, Alberta and Quebec, the federal government continues to push this ill-considered proposal forward, thereby undermining the very point they are trying to make.

En ce qui concerne le projet de loi C-110, les membres du comité savent que les habitants de la Colombie-Britannique ont réagi avec colère au projet de loi initial du gouvernement fédéral, un projet qui accordait un droit de veto à quatre régions. Cette réaction était attribuable au fait que le gouvernement fédéral ne considérait pas la Colombie-Britannique comme une région. Ayant adopté l'approche régionale, il avait eu l'audace d'inclure la Colombie-Britannique dans les provinces de l'Ouest. Le gouvernement fédéral a par la suite modifié son projet de loi et proposé la création de cinq régions, ce qui lui a permis de se racheter. Toutefois, le mal était déjà fait.

À notre avis, tout projet qui accorde un droit de veto aux régions est foncièrement imparfait, favorise la désunion et pose des problèmes. J'aimerais vous décrire certains de ceux-ci.

Lorsque la Loi constitutionnelle de 1982 a été adoptée, le principe selon lequel le Canada était composé de 10 provinces égales a été inscrit dans la procédure de modification constitutionnelle. La notion de régions a été clairement rejetée. Le projet de loi C-110 va à l'encontre de l'esprit et de l'objet de la Loi constitutionnelle de 1982 et des discussions qui ont mené à son adoption.

L'octroi d'un droit de veto aux régions risque de poser problème en raison de la façon dont le projet de loi sera appliqué. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique se verront attribuer un droit de veto. L'Alberta, elle, obtiendra un droit de fait en raison du nombre d'habitants qu'elle compte. Certaines provinces obtiendront une part du droit de veto du fait qu'elles font partie d'une région, tandis que d'autres n'obtiendront absolument rien. Nous risquons donc de nous retrouver avec au moins quatre catégories de provinces au Canada.

Cette catégorisation entraînera des divisions qui finiront par saper, au lieu de renforcer, l'unité nationale.

En outre, le droit de veto régional constitue un moyen détourné pour le gouvernement fédéral de modifier la façon dont la procédure de modification est appliquée. Par exemple, les projets de modification qui recueillent l'appui de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population pourraient être rejetés par une seule des régions exerçant son droit de veto. La Constitution dispose que toute modification à la procédure de modification doit être appuyée à l'unanimité par toutes les provinces; or, cette modification de fait est apportée sans consultation adéquate. Fait ironique, ce projet de loi ne remplit même pas ce critère. Il est rejeté non seulement par une région, mais par la majorité des régions.

Si le gouvernement fédéral respectait vraiment les désirs des régions du Canada, comme il le laisse entendre, on s'attendrait à ce qu'il tienne compte des vues exprimées par les régions à l'égard de ce projet de loi. Or, malgré les objections de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Québec, le gouvernement fédéral continue de promouvoir ce projet de loi mal conçu, minant du coup sa crédibilité.

Although the federal government is saying that this is a temporary measure until formal talks take place in 1997, we believe that it is very unlikely that Parliament will repeal this bill once it is in place. As long as central Canada dominates the House of Commons, the regional veto scheme is likely to stay. That means that changes which are in the interests of British Columbia and the west will be all but impossible. The amending formula, which is already complex and inflexible, will become completely inoperable. We cannot build a country by putting the Constitution in a straitjacket, and, if I may say, that is equally true of the interests of Ontario and Quebec.

For these reasons, it is all the more inappropriate that the federal government has chosen to pursue its course of action unilaterally without consulting the provinces or the territories. Moreover, since the first ministers are constitutionally mandated to review the amending formula before April 10, 1997, it is our view that the federal government is pre-empting those discussions by acting unilaterally at this time.

Finally, the so-called federal solution is unlikely to solve the problem it was designed to address. Quebec has greeted the proposals with little enthusiasm, and relations between Quebec and Ottawa have not improved. Moreover, Quebec governments in the past have rejected the regional veto formula as a solution. As I have mentioned, the Quebec government continues to oppose this solution.

British Columbia believes that the federal government could spend its time more productively, therefore, between now and 1997, when constitutional discussions must take place, by working within the existing constitutional framework to regain a position of credibility and leadership. It can do this by cooperating with the provinces and developing practical solutions to the real problems faced by Canadians. It could also demonstrate to Quebecers and all Canadians the real costs and disadvantages of breaking up this country.

In short, we believe that the unilateral action of the federal government in imposing Bill C-110 not only fails to promote national unity, but also impairs it. For that reason, the federal government should, in our view, withdraw the bill and get back on course with positive and practical policy choices that are made in cooperation with the provinces.

There are a number of changes which the federal government should make within the current constitutional arrangements to promote national unity by addressing the real concerns of Canadians. I want to talk briefly about a few of those.

First, it is no secret that Canadians are very much wedded to a national identity around social programs. A shared commitment to health, education and social security programs accessible to all Canadians is one of the chief reasons that Canada is viewed as the best country in the world, and it is a major contributor to national unity. The current erosion of the Canadian government's commitment to these programs is a threat to the very fabric that holds Canada together. The drastic cuts in federal support for

Même si le gouvernement fédéral affirme que ce projet de loi n'est qu'une solution provisoire en attendant les discussions formelles de 1997, il est fort peu probable que le Parlement décide de l'abroger une fois adopté. Le droit de veto régional restera sans doute en place tant que la région centrale du Canada continuera de dominer la Chambre des communes. Ce qui veut dire qu'il sera pratiquement impossible d'apporter à la Constitution des modifications qui servent les intérêts de la Colombie-Britannique et de l'Ouest. Il en ira de même pour les intérêts de l'Ontario et du Québec. La procédure de modification, déjà fort complexe et rigide, deviendra complètement inopérable. Nous ne pouvons bâtir un pays en plaçant la Constitution dans une camisole de force.

Pour ces raisons, nous trouvons déplorable que le gouvernement fédéral ait choisi d'agir unilatéralement sans consulter les provinces ou les territoires. De plus, puisque les premiers ministres sont tenus, de par la Constitution, d'examiner la procédure de modification avant le 10 avril 1997, nous estimons que le gouvernement fédéral s'adjuge la direction des discussions en agissant unilatéralement à ce moment-ci.

Enfin, il est peu probable que le projet de loi fédéral apporte des solutions au problème qu'il est censé régler. Le Québec a réservé un accueil peu enthousiaste au projet de loi. Les relations entre Québec et Ottawa ne se sont pas améliorées. De plus, les gouvernements du Québec ont, dans le passé, rejeté l'idée d'un droit de veto régional. Et, comme je l'ai mentionné, le gouvernement du Québec continue de s'y opposer.

D'après la Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle plus productif d'ici 1997, année où des discussions constitutionnelles doivent être amorcées, en travaillant à l'intérieur du cadre constitutionnel existant, ce qui lui permettrait de rétablir sa crédibilité et son leadership. Pour ce faire, il doit collaborer avec les provinces et essayer de trouver des solutions pratiques aux problèmes réels auxquels sont confrontés les Canadiens. Il doit également démontrer aux Québécois et à tous les Canadiens les coûts réels et les inconvénients qu'entraînera l'éclatement du pays.

Bref, nous estimons que la décision unilatérale du gouvernement fédéral d'imposer le projet de loi C-110 non seulement ne permet pas de promouvoir l'unité nationale mais y nuit. C'est pourquoi le gouvernement fédéral devrait, à notre avis, retirer le projet de loi et se remettre au travail afin d'élaborer des politiques positives et pratiques en coopération avec les provinces.

Un certain nombre de changements pourraient être apportés par le gouvernement fédéral dans le cadre des dispositions constitutionnelles actuelles pour promouvoir l'unité nationale en donnant suite aux véritables préoccupations des Canadiens. J'aimerais en aborder quelques-uns brièvement.

Tout d'abord, tout le monde sait que les Canadiens considèrent les programmes sociaux comme un élément important de leur identité nationale. Grâce à cet engagement commun envers des programmes de santé, d'éducation et de sécurité sociale accessibles à l'ensemble des Canadiens, le Canada est considéré comme le meilleur pays au monde et cet engagement contribue d'ailleurs considérablement à l'unité nationale. Or, l'érosion actuelle de cet engagement pris par le gouvernement canadien menace le système

social programs has severely compromised the ability of the federal government to maintain national standards for these programs.

While British Columbia fully appreciates the reality of the federal fiscal situation, we believe that the federal government has made the wrong budget choices and has set the wrong spending priorities. Indeed, Premier Harcourt wrote to Prime Minister Chrétien last spring indicating how cuts could be made to business subsidies and business tax breaks in order to maintain current social spending levels. Hence, the federal government could continue to show leadership and commitment to the social programs that matter so much to all Canadians.

British Columbia remains ready and willing to cooperate with the federal government in setting spending priorities and eliminating duplication and waste so that our social safety net will remain strong.

Prior to the last federal election, the federal Liberals decried the unilateral decisions of the previous government in transferring responsibilities for programs and cutting transfer payments to the provinces. Now is the time for the Liberal government to make good on its Red Book promise to protect social programs by achieving the maximum degree of predictability and stability for each level of government.

A second issue is that of discrimination. In our view, discriminatory practices in federal program spending, which will result in Canadians from one province being treated differently from those in another, cause feelings of alienation which hamper national unity. British Columbians understand that not all provinces have the same ability to raise revenues needed to provide adequate levels of health, education and other social services. For that reason, British Columbia remains a supporter of fiscal equalization.

We believe that fiscal equalization is an appropriate approach to ensuring that all provinces are able to provide comparable benefits at comparable levels of taxation. However, once equalization is in place, we believe that Canadians must be treated equally in terms of their entitlement to social benefits funded by the federal government. In other words, the amount of their entitlement should not depend upon their province of residence. To do otherwise is to erode the sense of fair and equal treatment that must underlie national unity.

From British Columbia's perspective, I would like to offer two specific examples that have seriously undermined the federal government's commitment to maintaining a uniform and equitable approach to national social policy which, in turn, contributes to national unity.

même qui permet de garder le Canada uni. Les compressions radicales de l'aide fédérale destinée aux programmes sociaux a gravement compromis la capacité du gouvernement fédéral de maintenir des normes nationales pour ces programmes.

Bien que la Colombie-Britannique soit pleinement consciente de la réalité de la situation financière fédérale, nous estimons que le gouvernement fédéral a fait de mauvais choix budgétaires et établi de mauvaises priorités en matière de dépenses. En fait, le printemps dernier, le premier ministre Harcourt a écrit au premier ministre Chrétien pour lui indiquer les réductions qui pourraient être apportées aux subventions commerciales et aux concessions fiscales à l'intention des entreprises pour permettre de maintenir les niveaux actuels des dépenses sociales. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi continuer à faire preuve de leadership et à manifester son engagement envers les programmes sociaux qui revêtent tant d'importance pour tous les Canadiens.

La Colombie-Britannique demeure disposée à coopérer avec le gouvernement fédéral pour établir des priorités en matière de dépenses et éliminer le double emploi et le gaspillage afin que notre filet de sécurité sociale reste solide.

Avant les dernières élections fédérales, les libéraux fédéraux avaient dénoncé les décisions unilatérales prises par le gouvernement précédent de transférer les responsabilités des programmes et de réduire les paiements de transfert aux provinces. Le moment est maintenant venu pour le gouvernement libéral de tenir la promesse faite dans son Livre rouge, c'est-à-dire de protéger les programmes sociaux en assurant le maximum de prévisibilité et de stabilité pour chaque palier de gouvernement.

Le deuxième problème est celui de la discrimination. À notre avis, des lignes de conduite discriminatoires en matière de dépenses des programmes fédéraux, qui entraîneront le traitement différent des Canadiens d'une province à l'autre, suscitent le mécontentement et nuisent à l'unité nationale. Les résidents de la Colombie-Britannique comprennent que toutes les provinces ne sont pas en mesure de percevoir les recettes nécessaires pour assurer des services adéquats en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale. C'est pourquoi la Colombie-Britannique demeure partisane de la péréquation.

Nous estimons que la péréquation est une solution qui permet de s'assurer que toutes les provinces sont en mesure d'offrir des prestations comparables à des niveaux comparables d'imposition. Cependant, une fois la péréquation en vigueur, nous estimons que les Canadiens doivent bénéficier d'un traitement égal en ce qui concerne leur admissibilité aux prestations sociales financées par le gouvernement fédéral. En d'autres mots, le montant des prestations auxquelles ils sont admissibles ne devrait pas dépendre de leur province de résidence car autrement, on sape le sentiment de justice et d'égalité qui doit être le fondement même de l'unité nationale.

Pour illustrer le point de vue de la Colombie-Britannique, j'aimerais vous présenter deux exemples précis qui ont gravement affaibli l'engagement pris par gouvernement fédéral d'assurer l'uniformité et l'équité de la politique sociale nationale, propre à favoriser l'unité nationale.

Projet de loi C-110 2:27

First, there is the discrimination against British Columbia caused by the cap on Canada Assistance Plan payments which has been perpetuated under the new CHST arrangements. This means that while most provinces receive 50 cents on every dollar for welfare costs, B.C. receives only 30 cents. How can the federal government justify providing a welfare recipient in Quebec or Newfoundland with 50-cent dollars while providing welfare recipients in B.C. with 30-cent dollars? Discrimination continues to exist despite stated opposition to the cap on CAP by the present Liberal government before it was elected.

Another example of discrimination is the \$47-million penalty which has been imposed on British Columbia for the introduction of a three-month residency requirement as a prerequisite for welfare benefits. This move was made by B.C. to defend the viability of its welfare program in the face of an influx of welfare recipients from provinces such as Alberta and Ontario, which slashed their welfare rates, and in the face of the federal government's failure to maintain national standards around social welfare programs.

British Columbians ask: Why were Alberta and Ontario allowed to gut their welfare programs through cuts while British Columbia was penalized for trying to renew and strengthen its welfare system?

The federal government's response to the various welfare policies of the provinces is not only discriminatory, but also further undermines the social safety net by rewarding provinces that cut benefits while penalizing those like British Columbia that take steps to renew their welfare systems.

Thirdly, British Columbia shares the desire of Quebec and other provinces to obtain more autonomy and flexibility in areas that are important to our economic future such as labour market training. However, the federal government's efforts in this area have been half-hearted at best. Ottawa has been unwilling to provide the provinces with the ability to design their own programs even in areas totally within provincial jurisdiction. The federal government's recent plans to privatize training by means of a voucher system, or to delegate to the provinces the administration of federally designed programs, does not give provinces the needed flexibility to create jobs and build a strong economy; nor does it show a serious federal commitment to providing autonomy and flexibility where it is required.

In conclusion, the federal government, in our view, cannot promote and protect national unity by forcing changes to the Constitution; nor can it do so by proposing 25-year-old solutions.

Tout d'abord, citons la discrimination dont fait l'objet la Colombie-Britannique par suite du plafonnement de la contribution au Régime d'assistance publique du Canada, qui a été perpétué dans le cadre des nouvelles dispositions relatives au transfert social canadien. Cela signifie que pendant que la plupart des provinces reçoivent 50 cents pour chaque dollar des coûts d'aide sociale, la Colombie-Britannique ne reçoit que 30 cents. Comment le gouvernement fédéral peut-il justifier un tel écart entre les prestataires d'aide sociale du Québec ou de Terre-Neuve et ceux de la Colombie-Britannique? Cette discrimination se poursuit malgré que le gouvernement libéral actuel ait déclaré, avant son élection, son opposition au plafonnement imposé au RAPC.

Un autre exemple de discrimination est la pénalité de 47 millions de dollars imposée à la Colombie-Britannique après qu'elle a établi comme condition préalable au versement des prestations d'aide sociale une période de résidence de trois mois. Cette mesure a été prise par la Colombie-Britannique pour défendre la viabilité de son programme d'aide sociale devant l'afflux de prestataires d'aide sociale en provenance de provinces comme l'Alberta et l'Ontario qui ont réduit de façon radicale le taux de leurs prestations d'aide sociale et devant l'incapacité du gouvernement fédéral à maintenir des normes nationales relativement aux programmes d'aide sociale.

Les résidents de la Colombie-Britannique se demandent pour quelle raison l'Alberta et l'Ontario ont été autorisés à sabrer dans leurs programmes d'aide sociale pendant que la Colombie-Britannique se voyait pénalisée pour avoir tâché de renouveler et de consolider son système d'aide sociale.

Les mesures prises par le gouvernement fédéral pour donner suite aux diverses politiques d'aide sociale des provinces sont non seulement discriminatoires mais compromettent encore davantage le filet de sécurité sociale en récompensant les provinces qui réduisent les prestations tout en pénalisant celles comme la Colombie-Britannique qui prennent des mesures pour renouveler leur système d'aide sociale.

Troisièmement, tout comme le Québec et d'autres provinces, la Colombie-Britannique souhaite obtenir plus d'autonomie et de souplesse dans les domaines qui sont importants pour notre avenir économique tels que la formation de la main-d'oeuvre. Cependant, les initiatives du gouvernement fédéral dans ce domaine ont été peu enthousiastes, c'est le moins qu'on puisse dire. Ottawa a refusé de fournir aux provinces la capacité de concevoir leurs propres programmes, même dans des domaines qui relèvent entièrement de la compétence provinciale. Les projets récents du gouvernement fédéral en vue de privatiser la formation au moyen d'un système de bons ou de déléguer aux provinces l'administration de programmes conçus par le fédéral n'offrent pas aux provinces la souplesse nécessaire pour leur permettre de créer des emplois et de bâtir une économie solide, ni ne témoignent d'un engagement sérieux de la part du gouvernement fédéral pour favoriser l'autonomie et la souplesse là où elles s'imposent.

En conclusion, le gouvernement fédéral, selon nous, ne peut promouvoir et protéger l'unité nationale en imposant des changements à la Constitution, ni en proposant des solutions For that reason, we are asking the federal government to withdraw Bill C-110 and the rest of its disunity package. We are asking the federal government to get back on track and work in cooperation with the provinces on the real issues of concern to Canadians. Rather than pre-empting 1997 constitutional talks, the federal government should promote national unity and lay the groundwork for those talks by protecting the social safety net, assuring equality of federal program spending and providing the provinces with more autonomy and flexibility to deliver services and create jobs in the most effective way.

National unity will not be achieved through unilateral federal action or by responding to only one province's concerns. It can only be achieved by all provinces and all Canadians working together.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister. We will begin our dialogue with Senator St. Germain.

Senator St. Germain: Thank you, Minister Petter and Ms Holt. You have clearly put the arguments forward. As a matter of fact, your brief answered most of the questions I had prepared last night with regard to the view of the province of British Columbia on the veto and this particular piece of legislation.

We are dealing with a litany of problems in Canada right now, as you pointed out — social, economic, et cetera. We speak of the devolution of powers. Everyone is speaking about devolving the powers of the federal government. I believe that the number one purpose of the federal government is to keep this country united. How is it to do that if it devolves all of its powers to the provinces?

Various prime ministers have taken various positions. My belief is that the devolution of powers is fine where duplication exists, but that devolution of powers can be as detrimental to a united Canada as can be failure to devolve powers.

Have you any comment on that?

Mr. Petter: Senator, I do not disagree with you at all. In fact, the thrust of my submission is that the federal government needs to re-establish a presence in certain areas. At the same time, it needs to establish a greater degree of flexibility and provide for greater autonomy in others. It is a matter of providing an appropriate balance to ensure that the Constitution works well.

At the heart of my presentation is the proposition that if the federal government is to maintain its credibility, not only in Quebec but also in British Columbia, it needs to do so by recommitting itself to the very things that this government said it was committed to more than two years ago and has since abandoned; that is, a commitment to fostering an economy that provides jobs for Canadians and fostering a national social policy that provides national standards and entitlements to Canadians on an equitable basis.

vieilles de 25 ans. C'est pourquoi nous demandons au gouvernement fédéral de retirer le projet de loi C-110 et toute cette série de mesures néfastes à l'unité nationale. Nous demandons au gouvernement fédéral de rectifier son tir et de travailler en coopération avec les provinces afin de donner suite aux véritables préoccupations des Canadiens. Au lieu de devancer les discussions constitutionnelles de 1997, le gouvernement fédéral devrait promouvoir l'unité nationale et préparer le terrain en prévision de ces discussions en protégeant le filet de sécurité sociale, en assurant l'égalité des dépenses consacrées aux programmes fédéraux et en offrant aux provinces une plus grande autonomie et une plus grande souplesse pour leur permettre d'assurer les services et de créer des emplois le plus efficacement possible.

Le gouvernement fédéral n'arrivera pas à assurer l'unité nationale en agissant de façon unilatérale ou en donnant suite aux préoccupations d'une seule province. L'unité nationale ne peut être assurée que grâce à la concertation de l'ensemble des provinces et des Canadiens.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre. Nous commencerons notre dialogue par le sénateur St. Germain.

Le sénateur St. Germain: Merci, monsieur Petter et madame Holt. Vous avez exposé clairement vos arguments. En fait, votre mémoire a répondu à la plupart des questions que j'avais préparées hier soir pour connaître l'opinion de la Colombie-Britannique au sujet du veto et de ce texte de loi en particulier.

À l'heure actuelle, le Canada est aux prises avec une foule de problèmes, comme vous l'avez souligné — d'ordre social, économique, et cetera. Nous parlons de délégation de pouvoirs. Tout le monde parle de la délégation des pouvoirs du gouvernement fédéral. Je crois que l'objectif premier du gouvernement fédéral est de garder le pays uni. Comment peut-il y arriver s'il délègue tous ses pouvoirs aux provinces?

Divers premiers ministres ont adopté diverses positions. J'estime pour ma part que la délégation de pouvoirs est une bonne chose en cas de double emploi mais qu'elle peut être aussi nuisible à l'unité du Canada que l'absence de délégation de pouvoirs.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

M. Petter: Sénateur, je ne suis pas du tout en désaccord avec vous. En fait, notre mémoire préconise que le gouvernement fédéral rétablisse sa présence dans certains domaines tout en prévoyant une plus grande souplesse et une plus grande autonomie dans certains autres domaines. Il s'agit d'établir l'équilibre qui convient au bon fonctionnement de la Constitution.

J'explique essentiellement dans ma présentation que si le gouvernement fédéral veut conserver sa crédibilité, non seulement au Québec, mais également en Colombie-Britannique, il doit réitérer les engagements qu'il a pris il y a plus de deux ans et a depuis abandonnés, à savoir s'engager à favoriser une économie qui fournit des emplois aux Canadiens et à promouvoir une politique sociale nationale qui prévoit des normes et des droits équitables pour les Canadiens à l'échelle nationale.

If the federal government committed itself to those areas, I think it would have placed itself in a far stronger position vis-à-vis Quebec during the last referendum campaign and would not have lost much of its moral authority to speak as a strong voice for Canadian unity.

At the same time, there are some areas in which Quebec, British Columbia and other jurisdictions would like to see more autonomy, for very legitimate reasons. In our opinion, labour market training is the most obvious example of an area where the provinces can display leadership and respond to the particular needs of their economies.

I hope you recognized in my presentation the plea for a strong federal role in the very areas in which this government initially said it would play a role and from which it has since backed away. As a result, it has hampered the cause of national unity, forcing itself back onto the slippery slope of the Constitution.

Senator St. Germain: Do you not think, Mr. Minister, that certain events within the province of Quebec are forcing the federal government back onto the slippery slope, as you describe it, of having to deal with these constitutional issues? Even if they looked after jobs, the economy, and social programs, are issues that are emanating from the province of Quebec with regard to the identity of Quebec, the protection of their culture, et cetera, not theoretically forcing them to take the leadership role and create the vision that is required? Do you agree that they really have no choice at this time, based on the activities of certain individuals within the province of Quebec?

Mr. Petter: The choice the federal government has created for itself is of its own making. If we are to foster national unity, we have to do it from the ground up. It was Mr. Chrétien's vision of national unity, expressed prior to the last election, that one starts by demonstrating leadership on economic and social issues and builds from there.

Had the federal government done that, it would have had a much stronger case to put to Quebecers in the referendum campaign about the relevance of a national government. Indeed, it was ironic for many around the country to hear the separatist forces in Quebec arguing the social policy case in aid of separation, with the federal government not being able to answer credibly because of the abandonment of a credible national social policy and a commitment to an economic policy that fosters jobs.

I am not denying for a minute the need to deal with outstanding constitutional issues at some appropriate time. However, the appropriate time must follow the federal government having regained some credibility and having demonstrated some progress. The appropriate time is not when we have a government in Quebec that has no interest in working on constitutional issues and will do everything in its power to block constitutional progress.

Si le gouvernement fédéral avait pris un engagement à cet égard, j'estime qu'il se serait trouvé dans une position beaucoup plus forte face au Québec lors de la dernière campagne référendaire et n'aurait pas perdu une bonne part de son autorité morale en tant que puissant porte-parole pour l'unité canadienne.

Parallèlement, il existe certains domaines où le Québec, la Colombie-Britannique et d'autres provinces aimeraient obtenir une plus grande autonomie, pour des raisons très légitimes. À notre avis, la formation de la main-d'oeuvre est l'exemple le plus évident d'un domaine où les provinces peuvent faire preuve de leadership et répondre aux besoins particuliers de leur économie.

J'espère que vous avez reconnu dans ma présentation un appel en faveur d'un rôle important pour le gouvernement fédéral dans les domaines mêmes où il avait au départ indiqué qu'il jouerait un rôle mais dont il s'est depuis retiré, ce qui a nui à la cause de l'unité nationale et nous oblige à revenir sur la pente glissante de la Constitution.

Le sénateur St. Germain: Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que certains événements qui se sont produits au Québec obligent le gouvernement fédéral à revenir sur cette pente glissante, comme vous l'avez dit, à s'occuper de ces questions constitutionnelles? Même s'il s'occupait des emplois, de l'économie et des programmes sociaux, les problèmes que connaît la province de Québec en ce qui concerne son identité, la protection de sa culture, ne l'obligent-t-ils pas, en théorie, à assumer un rôle de leadership et à créer la vision qui s'impose? Ne croyez-vous pas que le gouvernement fédéral n'a vraiment pas le choix à ce stade, compte tenu des activités de certaines personnes au sein de la province de Québec?

M. Petter: Le gouvernement fédéral est lui-même responsable de la situation dans laquelle il se trouve. Si nous voulons promouvoir l'unité nationale, nous devons commencer par la base. Selon la vision de l'unité nationale exprimée par M. Chrétien avant les dernières élections, il faut d'abord commencer par faire preuve de leadership dans les domaines économique et social et poursuivre à partir de là.

Si le gouvernement fédéral avait agi ainsi, il aurait eu des arguments beaucoup plus convaincants à présenter aux Québécois lors de la campagne référendaire à propos de la pertinence d'un gouvernement national. En fait, bien des gens au pays ont considéré assez ironique d'entendre les forces séparatistes au Québec invoquer la politique sociale comme argument en faveur de la séparation et de constater que le gouvernement fédéral était incapable d'y répliquer de façon crédible après avoir abandonné une politique sociale nationale crédible et son engagement envers une politique économique susceptible de favoriser l'emploi.

Je ne nie absolument pas la nécessité de traiter au moment voulu certaines questions constitutionnelles en suspens. Mais cela ne pourra se faire qu'une fois que le gouvernement fédéral aura retrouvé une certaine crédibilité et fait certains progrès, et non lorsque le gouvernement du Québec se désintéresse des questions constitutionnelles et fera tout en son pouvoir pour bloquer tout progrès constitutionnel.

I disagree that the choices with which the federal government is presented are forced upon it, other than through circumstances it has forced upon itself.

Senator St. Germain: You stated unequivocally in your presentation that there was no consultation at any level with British Columbia with regard to Bill C-110.

I asked a previous witness, a professor from the University of Montreal, whether, if I vote to block this legislation, that gives the separatists a thread to hold on to. That is my concern because the unity of the country must be first and foremost in our minds.

Can you comment on that from your experience?

Mr. Petter: I would not presume to enter into the politics of the Senate and its relationship with the House of Commons and how that might be seen. We chose to appear at this time because this committee extended the courtesy of an invitation and because of the inability of British Columbia to make its views known previously.

It is my view that the federal government, having taken a leadership position, albeit in a misguided direction, should take the lead again. It should admit that the actions it has taken in promoting this package have been misguided, counterproductive, and do not even meet their own test. The federal government should swallow a bit of pride and get back to the real issues that they staked out more than two years ago.

I will leave it to senators to determine how they can contribute to influencing the federal government in that regard. Our wish is that the federal government would take responsibility for this issue and act in a way that would foster national unity; namely, by withdrawing the bill and getting back on course on these other matters.

Senator Marchand: As a British Columbian, it is a good time to welcome you, because the weather is quite friendly. Welcome to Ottawa.

Many of us around this table have been talking about constitutional amendments for quite a while. As a former member of Parliament representing British Columbia, I cut my teeth on this in Pierre Trudeau's day, starting way back in 1968. As a province and as an area, I think we have moved ahead quite a bit. I recall one incident, which I will never forget. I was most embarrassed as a British Columbia member of Parliament. When the MacGuigan-Molgat commission went to Victoria, Senator De Bané and Marcel Prud'homme spoke French in that meeting and they were booed. I was most embarrassed about that.

We are fighting away. You will understand some of the difficulties that have gone on with the Meech Lake Accord, the Charlottetown experience, and so on. I am just a little surprised to hear you say that we should not proceed with this bill at all. You

Je ne crois pas que les choix auxquels fait face le gouvernement fédéral lui ont été imposés, autrement que par le biais de circonstances qu'il s'est imposé lui-même.

Le sénateur St. Germain: Vous avez déclaré catégoriquement dans votre mémoire qu'il n'y a eu aucune consultation à quelque niveau que ce soit avec la Colombie-Britannique en ce qui concerne le projet de loi C-110.

J'ai demandé à un témoin précédent, un professeur de l'Université de Montréal, si, au cas où je voterais contre ce projet de loi, cela risquait de donner aux séparatistes une brindille à laquelle se raccrocher. C'est l'aspect qui m'inquiète, car l'unité du pays doit être la première de nos préoccupations.

Pouvez-vous commenter là-dessus en fonction de votre propre expérience?

M. Petter: Je ne me permettrais pas d'aborder la politique du Sénat, ni ses liens avec la Chambre des communes et la façon dont cela pourrait être perçu. Nous avons décidé de comparaître parce que votre comité nous a fait la courtoisie de nous inviter et parce que la Colombie-Britannique n'a pas eu la possibilité de faire connaître son point de vue auparavant.

J'estime que le gouvernement fédéral, après avoir pris les devants, bien qu'il ait emprunté la mauvaise voie, devrait reprendre les rênes. Il devrait reconnaître que les mesures qu'il a prises pour promouvoir cette série d'initiatives ont été peu judicieuses, inefficaces et ne satisfont même pas à ses propres critères. Le gouvernement fédéral devrait ravaler un peu sa fierté et s'attaquer aux véritables problèmes qu'il a cernés il y a plus de deux ans.

Je laisserai aux sénateurs le soin de déterminer comment ils peuvent contribuer à influencer le gouvernement fédéral à cet égard. Nous aimerions que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de cette question et prenne des mesures propres à promouvoir l'unité nationale, entres autres en retirant ce projet de loi et en revenant à ces autres questions.

Le sénateur Marchand: En tant que personne originaire de la Colombie-Britannique, je crois que le temps plutôt clément que nous connaissons est parfait pour vous souhaiter la bienvenue ici, à Ottawa.

Beaucoup d'entre nous autour de cette table parlons de modifications constitutionnelles depuis un bon bout de temps. En tant qu'ancien député représentant la Colombie-Britannique, j'ai eu l'occasion de me faire les dents sur cette question à l'époque de Pierre Trudeau, ce qui nous ramène à 1968. En tant que province et région, je pense que nous avons fait d'énormes progrès. Je me souviens d'un incident que je n'oublierai jamais et qui m'a embarrassé au plus haut point en tant que député de la Colombie-Britannique. Lorsque la Commission MacGuigan-Molgat est allée à Victoria, le sénateur De Bané et Marcel Prud'homme ont parlé en français à cette réunion et ils ont été hués. Cela m'a embarrassé au plus haut point.

Nous sommes en train de livrer une lutte acharnée. Vous comprendrez certaines des difficultés qu'ont posé l'Accord du lac Meech, l'Accord de Charlottetown et ainsi de suite. Je suis simplement un peu étonné de vous entendre dire que nous ne

will understand the context in which the Prime Minister made these commitments. It was at the end of the debate on the referendum, a time when we were all fighting hard. A large delegation from British Columbia came down on the plane to fight and show how much we care about our province and our country.

I am happy to say that as a result of some of the things that were done during the Trudeau era especially, such as the Official Languages Act which was an institutional measure, we are a much better province and a much better country. On the French language issue alone, for instance, the immersion programs are booked solid. That is good, that is progress, and that is what we are trying to do.

In his presentation yesterday, Allan Rock made it clear that this is just a small measure. It is not the be all and end all. There will be more things coming down the road.

As far as the consultation process goes, I regret — and I am sure they do as well — that they did not have time to consult. However, it was in the context of when they made the commitment, how they made the commitment, and what they were trying to achieve. We were glued to our television sets all across British Columbia watching the results.

Are you really saying that Mr. Chrétien or the federal government should have done nothing? Would it have been better if he had done nothing and not proposed these measures in the context of the referendum?

Mr. Petter: Quite the opposite. I am suggesting that had Mr. Chrétien and the federal Liberal government demonstrated its commitment to social policy and social programs, and demonstrated its commitment to economic initiatives to promote job creation, it would not have had to fall back at the last hour in Quebec on old constitutional solutions in order to try to solve a situation that requires much more serious and concerted action than that.

While I do not disagree with you, senator, that we have come a long way, the current initiative is a step back. I thought we had come so far in this country that constitutional change could not be contemplated without meaningful consultation with the provinces. This initiative would suggest otherwise. I thought we had come to the point that the federal government would understand that it is not wise to push ahead with constitutional provisions that are opposed by the Government of Quebec and two other regions. Apparently, that is not the case.

This initiative is not in the spirit of the progressive change that you see in the country. In fact, I believe it rather cuts in the opposite direction.

Senator Marchand: As a senator from British Columbia, my phone was ringing off the hook when my province was not recognized in the original proposal. You should have heard the comments that were made to me, as a senator from British Columbia, about not being included as a region and why we

devrions pas adopter ce projet de loi. Vous comprendrez le contexte dans lequel le premier ministre a pris ces engagements. C'était à la fin du débat référendaire, à une époque où nous avons dû livrer une lutte acharnée. Une importante délégation de la Colombie-Britannique est venue ici en avion pour se battre et témoigner de notre attachement profond à notre province et à notre pays.

Je suis heureux de pouvoir dire que par suite de certaines mesures prises particulièrement à l'époque de Trudeau, comme l'adoption de la Loi sur les langues officielles qui est devenue une mesure institutionnelle, nous sommes devenus une province et un pays nettement meilleurs. En ce qui concerne uniquement la question du français, par exemple, les programmes d'immersion affichent complet. C'est très bien. C'est cela, le progrès, et c'est ce que nous tâcherons de faire.

Dans sa présentation, hier, Allan Rock a clairement indiqué qu'il s'agissait d'une mesure modeste. Ce n'est pas la panacée. D'autres mesures devront suivre.

En ce qui concerne le processus de consultation, je regrette — et eux aussi, j'en suis sûr — qu'ils n'aient pas eu le temps de procéder à des consultations. Il faut toutefois tenir compte du contexte dans lequel cet engagement a été pris, de la façon dont il a été pris et de l'objectif visé. En Colombie-Britannique, nous étions tous rivés à notre téléviseur dans l'attente des résultats.

Êtes-vous vraiment en train de dire que M. Chrétien ou le gouvernement fédéral aurait dû ne rien faire? Aurait-il été préférable qu'il ne fasse rien et ne propose pas ces mesures dans le contexte du référendum?

M. Petter: Bien au contraire. Ce que je veux dire, c'est que si M. Chrétien et le gouvernement libéral fédéral avaient manifesté leur engagement envers la politique sociale et les programmes sociaux, et leur engagement envers des initiatives économiques propres à promouvoir la création d'emplois, ils n'auraient pas été obligés d'avoir recours à la dernière heure au Québec à d'anciennes solutions constitutionnelles pour tâcher de régler une situation qui exige des mesures beaucoup plus sérieuses et concertées que cela.

Je conviens avec vous, sénateur, que nous avons fait du chemin, mais l'initiative dont on parle actuellement marque un recul. Je pensais que notre pays en était arrivé au point où aucun changement constitutionnel ne pouvait être envisagé sans véritable consultation avec les provinces. Cette initiative ferait le contraire. Je pensais que le gouvernement fédéral comprendrait désormais qu'il n'est pas sage de préconiser des dispositions constitutionnelles contestées par le gouvernement du Québec et deux autres régions. Mais, apparemment, ce n'est pas le cas.

Cette mesure n'est pas conforme à l'évolution que connaît notre pays. En fait, elle y est plutôt contraire, je pense.

Le sénateur Marchand: En tant que sénateur de la Colombie-Britannique, mon téléphone n'a pas dérougi quand on a appris que la Colombie-Britannique n'était pas reconnue dans la proposition originale. Vous auriez dû entendre ce qu'on m'a dit sur le sujet et sur les raisons expliquant cette non-reconnaissance. Évidemment, Bill C-110

were not a region. Of course we went to the Prime Minister and to the Minister of Justice, and you know the result. I am happy about that result. However, I can understand the fundamentals with respect to it.

You understand, certainly, that down the road, consultation will take place with the provinces. A constitutional meeting will take place in 1997. Of course, British Columbia will be around the table and there will be consultation. These measures must be viewed in the context in which they were put forward and the very difficult time and the very difficult situation in which they were put forward.

I would like some advice on process. Some of the columnists and commentators out our way have been talking a lot about process, for instance, a constituent assembly. What do you think about process? What do you think about a constituent assembly, taking into consideration what happened to the Meech Lake Accord and taking into consideration what happened with the Charlottetown Accord?

Mr. Petter: Let me first respond to some of the remarks you made. Notwithstanding the fact that I agree with your initial statement that B.C. has moved ahead, I think what was so shocking to British Columbians about the original proposal was the fact that B.C. was lumped in with prairie provinces and apparently was not recognized as having an independent identity. That was shocking, and it did produce a strong reaction.

That strong reaction was, I think, geared at that insult. The underlying injury remains; that is, it is not in British Columbia's interests, and I would argue not in Canada's interests, to straitiacket the Constitution, and certainly not to do so unilaterally.

On your question about constitutional change, the position that we have taken, which mirrors incidentally the federal government's position before it deviated from it in recent months, is that the way to foster national unity at this time, particularly in the face of a separatist government in Quebec, is not to lead with constitutional solutions but to start building credibility around other issues. I have stated in my presentation how the federal government can proceed to do that.

As we move toward 1997, I would certainly say that, yes, we must look at measures which are inclusive and draw in Canadians. It would be nice to start with the provinces. Beyond that, other mechanisms of bringing citizens into the process are essential. We have seen in the past how citizens have reacted where they felt left out. I do not have a position about whether a constituent assembly would be the best means to achieve that. There are arguments pro and con.

The thrust of our presentation is that the Constitution should await progress on these other issues where we can demonstrate some real movement ahead, even in the face of a government in Quebec that is hostile to constitutional change.

Senator Austin: As a supplementary question, I want to build upon what my two colleagues from British Columbia have said.

nous en avons parlé au premier ministre et au ministre de la Justice, et vous connaissez la suite. Je suis heureux du résultat. Cependant, je peux comprendre le fondement de la question.

Vous comprenez sûrement qu'on finira par consulter les provinces. Une rencontre constitutionnelle aura lieu en 1997. Évidemment, la Colombie-Britannique sera au nombre des participants consultés. Ces mesures doivent être envisagées compte tenu du contexte ainsi que du moment et de la situation très difficiles dans lesquels elles sont proposées.

J'aimerais obtenir votre avis sur le processus. Des chroniqueurs et des commentateurs de notre province ont beaucoup parlé du processus, de l'assemblée constituante par exemple. Qu'en pensez-vous? Que pensez-vous d'une assemblée constituante, compte tenu de l'issue de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown?

M. Petter: Permettez-moi d'abord de réagir à certaines des observations que vous avez formulées. Bien que je convienne comme vous que la Colombie-Britannique a fait progresser les choses, la proposition originale a beaucoup choqué les gens de la Colombie-Britannique parce leur province était regroupée à celles des Prairies et n'était apparemment pas reconnue comme ayant une identité propre. C'était choquant et cela a causé une vive réaction.

Cette vive réaction répondait à cette insulte, je pense. Le mal sous-jacent demeure, c'est-à-dire qu'il n'est pas dans l'intérêt de la Colombie-Britannique, ni du Canada, il me semble, de figer la Constitution, et sûrement pas de le faire de façon unilatérale.

Au sujet des changements constitutionnels, selon nous, et notre position reflète celle du gouvernement fédéral avant sa modification des derniers mois, ce n'est pas par des solutions constitutionnelles qu'on peut promouvoir l'unité nationale actuellement, surtout en présence d'un gouvernement séparatiste au Québec, mais en commençant à bâtir la crédibilité au sujet d'autres dossiers. J'ai indiqué dans mon exposé comment le gouvernement fédéral peut s'y prendre.

À l'approche de 1997, il faudrait assurément envisager des mesures qui touchent et mobilisent les Canadiens. Ce serait bien de commencer avec les provinces. D'autres mécanismes faisant participer les citoyens sont essentiels. Nous avons vu par le passé comment les citoyens ont réagi quand ils se sentent mis de côté. Je ne sais pas si l'assemblée constituante serait le meilleur moyen à ce sujet. Il y a des arguments pour et contre.

Nous pensons essentiellement qu'il faut, avant de modifier la Constitution, réaliser des progrès dans d'autres dossiers de façon à prouver qu'il y a une évolution réelle, même en présence d'un gouvernement québécois hostile aux changements constitutionnels.

Le sénateur Austin: J'aimerais ajouter quelque chose aux propos de mes deux collègues de la Colombie-Britannique. Le

Senator St. Germain talked about the essential principle of building national unity. Of course, we are talking about the substrata of how we do that.

Senator Marchand spoke about the measures that the government and the Prime Minister took in the last week of the campaign in Quebec, which have resulted, in part, in Bill C-110.

In your presentation, your paradigm is one of treating of Quebec, in its current state of political leadership, as a member of the debate on how to amend the Canadian Constitution. The underlying premise of your remarks is that there is a basis for national unity in negotiations with the province of Quebec. Frankly, I do not see that. Having listened to Mr. Bouchard for such a long time, and having seen his very clear declarations of his purposes, the inarticulate premise of what you say — namely, that we can negotiate with the government of the province of Quebec — is not a reality.

What we are really playing with here is a debate between citizens of Canada — that is, a debate between citizens of Canada in Quebec and citizens of Canada elsewhere — about the future choice of Canadians who are now in Quebec. What must be done, and what the government is seeking to do with Bill C-110, is that the issue must be taken to the voters in the province of Quebec. They must be dealt with directly in terms of where Canada is going and what their choices will be.

You may or may not agree with what I have just said — and I would invite your comments — but whatever way you comment, I would ask you in addition to state the position of the province of British Columbia with respect to the issue of distinct society and the issue of the Government of Canada, representing all Canadians, taking an activist and direct role with the people of Quebec.

Mr. Petter: Your inferred assumption of my presentation is categorically wrong. I do not take the view that it is possible at this time to pursue constructive constitutional change in the face of a separatist government in Quebec. Indeed, that is the essence of my submission. The very reason the federal government ought not now to be pursuing constitutional change is because it is an area in which there is little prospect of success, given the position taken by the separatist government of Quebec. It is for that reason that we argue strenuously that progress should be shown on other issues on which the federal government can establish its credibility without necessitating that degree of cooperation.

I would also argue that the fact that the province of Quebec takes an obstructionist position with respect to constitutional change is not a reason to abrogate the Constitution. In 1982, it was the insistence of the federal government at that time to proceed, notwithstanding opposition from Quebec, that gave rise to some of the sentiments that we must deal with today. This perpetuates that view. To proceed with a proposal to supposedly recognize a veto on the part of the province of Quebec, in face of the opposition from the government of Quebec, is a strange way of stating a message of respect for the people of Quebec through their duly elected government.

sénateur Saint-Germain a dit qu'il était essentiel d'assurer l'unité nationale. Évidemment, nous parlons des moyens de l'assurer.

Le sénateur Marchand a parlé des mesures que le gouvernement et le premier ministre ont prises au cours de la dernière semaine de la campagne référendaire au Québec, et qui ont abouti, en partie, au projet de loi C-110.

Dans votre exposé, vous voulez que le Québec, avec ses dirigeants actuels, participe au débat sur la modification de la Constitution canadienne. Vous présumez qu'on peut négocier avec la province de Québec sur la base de l'unité nationale. Franchement, je ne vois pas comment. D'après le discours que tient M. Bouchard depuis longtemps et d'après ses déclarations très claires sur ses intentions, ce que vous semblez proposer — à savoir que nous pouvons négocier avec le gouvernement de la province de Québec — n'est pas possible.

Il est question ici d'un débat entre les citoyens du Canada—les citoyens canadiens du Québec et les citoyens canadiens d'ailleurs — sur l'avenir des Canadiens vivant actuellement au Québec. Ce qu'il faut faire et ce que le gouvernement cherche à réaliser avec le projet de loi C-110, c'est soumettre la question aux électeurs québécois. Ils doivent directement indiquer où le Canada s'en va et quels seront leurs choix.

Vous n'êtes peut-être pas d'accord avec ce que je viens de dire— et j'aimerais connaître votre opinion—, mais quoi que vous pensiez, j'aimerais que vous m'indiquiez l'opinion de la Colombie-Britannique sur la société distincte et le fait que le gouvernement du Canada, représentant tous les Canadiens, joue un rôle actif et direct auprès de la population du Québec.

M. Petter: Votre analyse de mon exposé est tout à fait erronée. Je ne crois pas qu'il est possible actuellement d'envisager des changements constitutionnels constructifs avec un gouvernement séparatiste au Québec. En fait, c'est l'essentiel de mon exposé. Le gouvernement fédéral ne doit pas chercher à modifier la Constitution essentiellement parce que les chances de succès sont minimes, compte tenu de la position prise par le gouvernement séparatiste du Québec. C'est pourquoi nous soutenons fermement que des progrès doivent être réalisés dans d'autres domaines pour permettre au gouvernement fédéral d'établir sa crédibilité sans demander la collaboration.

Je dirais également que ce n'est pas parce que la province de Québec veut empêcher les changements constitutionnels qu'il faut abroger la Constitution. En 1982, c'est l'insistance du gouvernement fédéral à agir, malgré l'opposition du Québec, qui a soulevé certains des sentiments avec lesquels nous sommes aux prises aujourd'hui. On perpétue cette idée. Proposer de reconnaître apparemment le droit de veto de la province de Québec, sans l'accord du gouvernement du Québec, est un moyen étrange d'indiquer que l'on respecte la population du Québec et son gouvernement dûment élu.

The very opposite is true. The very point you have made, senator, is the one that I would urge upon you. In the face of Quebec's position on constitutional change, now is not the time for the federal government to try to pursue unilateral or multilateral change. Unilateral change will only be seen as an insult within Quebec, and multilateral change will not be successful.

However, we can lay the groundwork, through goodwill and cooperative action, to reach out to those in Quebec who have a federalist mind to show those in Quebec, as we get closer to 1997 and into subsequent discussions in Quebec, that there is an appetite in the rest of Canada to deal with these issues — both Constitutional and non-constitutional — should there be an appetite in Quebec to do so.

It is that foundational work that we are arguing needs to be done. It is best done not by focusing on the Constitution, wherein lies the greatest degree of division and prospects for lack of productivity, but by recommitting ourselves on issues in which Quebecers, British Columbians and all Canadians want to see the federal government play a central role — that is, protecting our social programs and ensuring that job creation is the fundamental objective of national economic policy.

With respect to the notion of distinct society, the position of British Columbia has been and remains that we certainly do not quarrel with the notion of distinct society if, by that notion, we mean a Quebec in which there is recognition of the fact that Quebec has had a dominant French language, a civil code, and those essential non-controversial elements. However, if distinct society means more than that — that is, if it is an invitation to exercise special status or special powers — then British Columbia is clearly opposed to that variant of distinct society.

Senator Austin: Given that answer, is it your position that the federal government's introduction of Bill C-110 and the offer of a veto to the province of Quebec indirectly through the measures contained in Bill C-110 is not of significance at this time in influencing people of a federal disposition in the province of Quebec to reaffirm that federal commitment?

Mr. Petter: It is our view that it will foster disunity insofar as it is not likely to solve the concerns of federalist-minded Quebecers or the government of Quebec. It will also cause considerable damage to some fundamental principles around which the rest of the country are committed. The underlying principle of provincial equality, which was adopted as part of the constitutional amending formula of 1982, is sacrificed in this ill-considered process in favour of four different levels of provinces.

As a result of this process, we are now treating provinces as first class, second class, third class and fourth class. The resultant damage of that in the long term, plus the strait-jacketing of the Constitution, will exact huge consequences to national unity.

On the other side, yes, it is our submission that this proposal will do little, if anything, to foster national unity in Quebec.

C'est tout à fait le contraire. Je ferais valoir exactement ce que vous avez dit, sénateur. Comme le Québec s'oppose à tout changement constitutionnel, ce n'est pas le moment pour le gouvernement fédéral d'essayer de modifier la Constitution de façon unilatérale ou multilatérale. Un changement unilatéral serait considéré comme une insulte au Québec et un changement multilatéral n'a pas de chance de succès.

Cependant, nous pouvons, avec de la bonne volonté et de la collaboration, préparer le terrain pour établir des liens avec les fédéralistes du Québec qui pourront montrer aux Québécois, à l'approche de 1997 et à l'occasion de discussions ultérieures au Québec, que le reste du Canada veut discuter de ces questions — constitutionnelles et non constitutionnelles — si le Québec le veut bien.

C'est ce travail de base qui, selon nous, doit être accompli. Pour le réaliser, il ne faut pas concentrer nos efforts sur la Constitution, parce qu'elle est une source de profonde division et qu'on risque de n'aboutir à rien; il faut plutôt confirmer notre engagement à l'égard des questions pour lesquelles les Québécois, les Britanno-Colombiens et tous les Canadiens veulent que le gouvernement fédéral joue un rôle central, parce qu'il est fondamental pour la politique économique nationale de protéger nos programmes sociaux et de créer des emplois.

Pour ce qui est de la société distincte, la Colombie-Britannique ne conteste assurément pas cette notion si elle vise à reconnaître que ce sont la langue française, le Code civil et d'autres éléments essentiels non controversés qui caractérisent le Québec. Cependant, si la société distincte signifie davantage — c'est-à-dire si elle suppose l'exercice d'un statut spécial ou de pouvoirs spéciaux —, la Colombie-Britannique s'oppose clairement à cette définition de société distincte.

Le sénateur Austin: Pensez-vous alors que le projet de loi C-110 et le droit de veto offert indirectement à la province de Québec dans ce projet de loi ne pourraient pas inciter à ce moment-ci les fédéralistes québécois à réaffirmer leur engagement fédéral?

M. Petter: Selon nous, il va créer la discorde dans la mesure où il n'est pas propre à résoudre les préoccupations des fédéralistes québécois ou du gouvernement du Québec. Il va également ébranler considérablement certains principes fondamentaux auxquels adhère le reste du pays. Le principe de l'égalité des provinces, que prévoit la formule de révision constitutionnelle de 1982, est sacrifié par ce processus mal conçu qui favorise quatre niveaux de province différents.

Ainsi, il y a des provinces de première, deuxième, troisième et quatrième catégorie. Cette mesure, plus celle qui fige la Constitution, aura d'énormes conséquences pour l'unité nationale.

En revanche, nous croyons que cette proposition ne réussira pas ou à peu près pas à promouvoir l'unité nationale au Québec. Senator Austin: Can you have it both ways? You said during your comments that the fact that Quebec did not receive a veto in 1982 was something for which to criticize the federal government. The fact that we are offering a veto to Quebec via this method in Bill C-110 is something for which to criticize the federal government.

Is it your position that under no circumstances would the province of British Columbia, in constitutional talks, offer Quebec a veto?

Mr. Petter: I was trying to point out that it is passing strange to me that the federal government would try to represent this package as somehow providing reassurance to Quebec as to their ability to exercise a veto when Quebec, through its government, has indicated its opposition to this package. That contradiction strikes me as undermining the very proposition it is trying to put forward.

British Columbia and other provinces must look at the issue of how we approach our amending formula in 1997 — and we are prepared to do so — and consider a number of options.

**Senator Austin:** Are you categorically opposed to the veto for Quebec, or are you willing to negotiate, in 1997, to give Quebec a veto?

Mr. Petter: Quebec currently has a veto over constitutional change with respect to the amending formula through unanimity provisions. Quebec also has certain rights with respect to opting out of certain provisions. We need to look at all of those provisions when the time comes, but now is not the time.

# [Translation]

Senator Rivest: First of all, let me say that I share your views on the proposed amending formula for a very simple reason. provided that the Parti Québécois government does not take part in any constitutional conferences before the end of its mandate, which is sometime in 1998 or 1999. I fail to see of what immediate interest it would be to the Quebec government to obtain a veto over the amending formula. I have been associated with a number of such discussions in Quebec and I share your view that insofar as amending formulas are concerned, we would be better off abandoning the idea of a regional veto, not only for Quebec's sake, but the sake of the other Canadian provinces. We would be better off taking the approach adopted in 1982, even if it means bringing in the question of institutions, opting-out formulas and financial compensation. This is something we did when I was working for Mr. Bourassa at the time of the Charlottetown Agreement.

Secondly, you said that one of the most important things that the government of Canada must do is restore its credibility because a national unity crisis is looming. Although tension exists in other regions of Canada, the problem is fundamentally with Quebec. Should we do something special for Quebec, given that this is where the problem resides, in the course of the coming Le sénateur Austin: Que voulez-vous? Dans votre exposé, vous avez reproché au gouvernement fédéral de ne pas avoir accordé de droit de veto au Québec en 1982. Puis, vous reprochez également au gouvernement fédéral d'offrir actuellement un droit de veto au Québec dans le projet de loi C-110.

Voulez-vous dire qu'en aucun cas, la province de la Colombie-Britannique n'offrirait au Québec un droit de veto dans les négociations constitutionnelles?

M. Petter: J'essaie de dire qu'il me paraît étrange que le gouvernement fédéral veuille, par cette mesure, assurer au Québec qu'il pourra exercer un droit de veto quand le gouvernement du Québec a indiqué qu'il rejetait cette mesure. Cette situation compromet la proposition mise de l'avant.

La Colombie-Britannique et les autres provinces doivent se demander comment nous allons examiner la procédure de révision en 1997 — et nous sommes prêts à le faire — et elles doivent envisager un certain nombre de solutions.

Le sénateur Austin: Êtes-vous catégoriquement opposé au droit de veto pour le Québec ou êtes-vous prêt à négocier, en 1997, pour accorder un droit de veto au Québec?

M. Petter: Le Québec a déjà un droit de veto dans le cas des modifications constitutionnelles, compte tenu de la règle du consentement unanime. Le Québec a également certains droits étant donné qu'il peut se retirer de certaines dispositions. Il faudra examiner toutes ces dispositions au moment voulu, mais ce n'est pas encore le moment.

### [Français]

Le sénateur Rivest: Je voudrais d'abord vous indiquer que je partage, - I share your statement on the amendment formula proposal for very simple reason —, dans la mesure où le gouvernement du Parti québécois ne participera à aucune conférence constitutionnelle jusqu'à la fin de son mandat, c'est-à-dire quelque part en 1998 ou 1999. Je ne vois pas où est l'intérêt immédiat du gouvernement du Québec pour obtenir un droit de veto sur la formule d'amendement. Et d'autant plus qu'au Québec, moi-même qui ai été associé à un certain nombre de ces discussions, je partage votre point de vue à l'effet qu'en matière de formule d'amendement, non seulement dans l'intérêt du Québec, mais dans l'intérêt des autres provinces du Canada, nous devrions abandonner l'idée d'un veto régional. Nous devrions respecter la démarche qui avait été adoptée en 1982, quitte à la compléter par la question au niveau des institutions et des formules de retrait et de compensations financières. C'est une chose qu'on avait faite au moment où je travaillais pour monsieur Bourassa au moment de l'Entente de Charlottetown.

Deuxième remarque, vous dites qu'une des choses les plus importantes que le gouvernement canadien doit faire, c'est de rétablir sa crédibilité, parce qu'on doit faire face à un problème au niveau de l'unité nationale. Ce problème, même s'il existe d'autres tensions dans d'autres régions du Canada, il s'oppose fondamentalement au Québec. Est-ce qu'on doit faire quelque

years? I have to say that in order to sway people in their support for the sovereignty option, it will not merely be enough for the Canadian government to strengthen its credibility and performance when it comes to job creation or the preservation of the social safety net which is so dear to Quebecers, not only to sovereignists, but also to federalists. This is a fundamental value of Quebec's society, one that is shared with other Canadians.

Therefore, it is not simply enough to restore the credibility of the Canadian government. We need to do more than just tinker with the amending formula which will not change a single vote or opinion in Quebec today. In any case, we do not need the amending formula to deal with the national crisis.

In your opinion, based on your analysis of the position of the British Columbia government and of Canadians living in this region, what more should we be doing to deal directly with the Quebec problem and the fallout from the referendum in which 50 per cent of Quebecers rejected federalism? What should we be doing for Francophones in terms of safeguarding their language and culture, the components of a distinct society, given that close to 60 per cent of them voted for the sovereignty option? We are not dealing with a phenomenon or with a problem confined to a few crazy, hair-brained individuals. We are dealing with an extremely profound social problem. I simply want to point out to you that all Quebecers and all Canadians want the government to manage its operations efficiently and to preserve the social safety net. However, this has no direct bearing on the national crisis or on the identity crisis that we have. Within the federal system, Quebeckers are struggling to define their own societal model, one which corresponds to their values. I am interested in hearing your views on this subject.

#### [English]

Mr. Petter: Senator, you talk about the commitment to the federalist system. I do not presume to have your knowledge of Quebec and its circumstances; however, it seems to me that the leadership and credibility of the national government generally, and particularly on matters that help to form a Canadian identity, are very much related to the issues of unity not only in Quebec but also in British Columbia.

It may well be true that all concerned Quebecers will not be satisfied with measures to restore confidence in the federal presence through national social policy and maintenance of national social standards. They may not be swayed by a demonstrated federal commitment to job creation and a strong economy. However, these efforts do reinforce for Quebecers and for all Canadians the raison d'être of a federal government which

chose de particulier pour le Québec, dans la mesure où c'est là qu'est le problème, probablement au cours des prochaines années? Je voudrais vous indiquer que des éléments de solution pour réduire le niveau d'adhésion à l'idée de la souveraineté ne pourront pas venir simplement d'un renforcement de la crédibilité du gouvernement canadien sur le plan de sa performance en terme de création d'emplois ou sur le maintien du filet de sécurité sociale auquel les Québécois tiennent absolument, non seulement les souverainistes, mais aussi les fédéralistes au Québec; c'est une valeur fondamentale de la société québécoise, qu'on partage avec d'autres Canadiens.

Donc, il faut faire autre chose que simplement rétablir et restaurer la crédibilité du gouvernement canadien. Il faut faire autre chose aussi que de rejouer dans la formule d'amendement qui ne changera pas un vote et une opinion actuellement au Québec. De toute façon, on n'en a pas besoin pour faire face au problème de la crise nationale.

À votre avis, dans votre analyse de la perception du gouvernement de la Colombie-Britannique, ainsi que des Canadiens de cette région, qu'est-ce qu'on doit faire d'autre pour résoudre directement les problèmes du Québec et le problème qu'a posé le référendum, où 50 p. cent de la population du Québec a décroché du régime fédéral? Si on regarde du côté francophone, qu'est-ce que l'on doit faire sur le plan de la sécurité linguistique et de la dimension culturelle que vous allez voter au niveau de la société distincte, où près de 60 p. cent de francophones ont voté pour l'option de la souveraineté? Ce n'est pas un phénomène ou un problème au niveau de quelques énervés ou de quelques farfelus. C'est un problème social et un problème extrêmement profond. Et ce que je ne comprends pas ou ce que je voudrais que vous précisiez, je veux simplement vous indiquer que l'approche générale d'être un bon gouvernement, de bien gérer, de maintenir le filet de la sécurité sociale, tous les Québécois et tous les Canadiens le veulent, mais cela n'a pas de rapport direct avec le problème de crise nationale et d'identité. C'est probablement un problème pour les Québécois de savoir et de mieux sentir qu'ils ont la capacité, à l'intérieur du régime fédéral, de définir leur propre modèle de société qui corresponde à leurs valeurs. Je voudrais vous entendre sur cette possibilité.

### [Traduction]

M. Petter: Sénateur, vous avez parlé de l'attachement au système fédéraliste. Je ne prétends pas connaître le Québec et sa situation autant que vous, mais il me semble que l'influence et la crédibilité du gouvernement national dans son ensemble, et particulièrement au sujet de questions qui contribuent à assurer l'identité canadienne, sont étroitement liées aux questions de l'unité, pas seulement au Québec, mais également en Colombie-Britannique.

Il est peut-être vrai que tous les Québécois visés ne seront pas satisfaits des mesures prises en matière de politique sociale et de normes sociales pour rétablir la confiance dans le gouvernement fédéral. Ils ne seront peut-être pas influencés par un engagement manifeste du gouvernement fédéral à l'égard de la création d'emplois et d'une économie forte. Cependant, ces efforts renforcent, pour les Québécois et pour tous les Canadiens, la

is uniquely positioned to protect interests close to them in their lives.

It is no secret that the preoccupation with the Constitution over the past number of years has been very divisive. One of the reasons I went into politics was to absent myself from that preoccupation, but it seems one cannot escape. We need to take a pause from that preoccupation and focus on issues which are not divisive, on initiatives which may build ground toward further solutions, and on identifying a sense of shared national purpose.

The federal government's presence and commitment on social policy and on economic policy are important. My understanding of the discourse during the referendum campaign in Quebec was that it focused, to a considerable extent, on social policy, on who best was able to protect the social programs and who best was able to protect the economy of Quebec. The federal government was considerably hampered in its ability to convince Quebecers that it was uniquely positioned to protect those programs in that economy because of the measures it had undertaken in the previous two years.

I do not want to pretend this will address all the problems. However, it is necessary to regain moral authority and credibility and to lay the groundwork for dealing with further solutions.

As a second point in response, senator, I hope it is understood around this table that national unity will not be fostered by a preoccupation with one province alone. Certainly, Quebec has its own concerns, and those concerns run deep, but so does British Columbia. If anything, over the last four months, I hope the federal government has recognized that it cannot take British Columbia or any region of this country for granted. Not only can national unity not be done unilaterally, but also it cannot be done bilaterally either. It has to be done multilaterally involving all provinces.

British Columbia's grievances are founded on a number of issues. I have outlined some of those with respect to discrimination. If we do not resist the notion that this issue involves Quebec alone, we will do more damage to national unity in the long term than we can overcome.

There are activities to be undertaken beyond those I have outlined. I have talked in my remarks about providing, within the current constitutional framework, greater autonomy for the provinces. That is an issue in which B.C. and Quebec share some common ground; it begins to speak to the jurisdictional and identity issues which you speak of, senator.

In the area of labour market training, Quebecers and British Columbians would like more provincial scope to create programs which are responsive to the particular economies and communities of those two provinces; yet the federal government has been, even in that area, half-hearted in its willingness to recognize a degree of autonomy within an area of existing provincial jurisdiction.

raison d'être du gouvernement fédéral qui est uniquement de protéger les intérêts qui les touchent de près.

Ce n'est pas un secret que la Constitution a depuis quelques années été la cause de dissensions. Une des raisons pour lesquelles je me suis lancé en politique est pour m'éloigner de cette question, mais je pense que personne ne peut y échapper. Nous devons pourtant mettre de côté cette préoccupation pour un moment et nous concentrer sur des questions qui ne sont pas des sources de conflit, sur des mesures qui peuvent nous aider à trouver des solutions et alimenter l'idéal national.

Il est important que le gouvernement fédéral soit présent et s'engage sur le plan de la politique sociale et de la politique économique. Je crois comprendre que, durant la campagne référendaire au Québec, on a beaucoup parlé de politique sociale, de qui a été le plus en mesure de protéger les programmes sociaux et l'économie du Québec. Le gouvernement fédéral n'a pas réussi à convaincre les Québécois qu'il cherchait uniquement à protéger ces programmes dans cette économie par les mesures prises au cours des deux dernières années.

Je ne prétends pas que cela va régler tous les problèmes. Cependant, il est nécessaire de rétablir l'autorité morale et la crédibilité et de préparer le terrain pour trouver de nouvelles solutions.

Deuxièmement, sénateur, j'espère que l'on comprend ici que ce n'est pas en se préoccupant d'une seule province qu'on va favoriser l'unité nationale. Le Québec a assurément ses problèmes, qui sont profonds, mais la Colombie-Britannique en a aussi. À vrai dire, depuis les quatre derniers mois, j'espère que le gouvernement fédéral a reconnu qu'il ne peut pas tenir la Colombie-Britannique ou n'importe quelle autre région du pays pour acquise. L'unité nationale ne peut se faire de façon unilatérale, mais elle ne peut pas se faire non plus de façon bilatérale. Elle doit se faire d'une façon multilatérale avec la participation de toutes les provinces.

Les revendications de la Colombie-Britannique touchent un certain nombre de problèmes. J'en ai énoncé certains en parlant de discrimination. Si nous pensons que la question de l'unité nationale ne touche que le Québec, nous créerons plus de problèmes que nous n'en résoudrons à long terme.

Il y a d'autres mesures à prendre en plus de celles que j'ai mentionnées. J'ai parlé dans mon exposé d'assurer, dans le cadre constitutionnel actuel, une plus grande autonomie aux provinces. C'est une question à propos de laquelle la Colombie-Britannique et le Québec s'entendent à certains égards; on commence à parler des questions de compétences et d'identité que vous avez évoquées, sénateur.

Dans le domaine de la formation professionnelle, les Québécois et les Britanno-Colombiens aimeraient avoir plus de latitude pour créer des programmes adaptés à leur économie et à leur société particulière; pourtant, le gouvernement fédéral a manifesté peu d'enthousiasme à reconnaître une certaine autonomie aux provinces dans un domaine qui est déjà de compétence provinciale.

I would say providing greater scope for provincial autonomy to those provinces that seek it in areas such as labour market training is one such measure.

It would also be useful for the federal government to show greater leadership in articulating the consequences of separation. One of the difficulties which we all face in this country is that we have not looked squarely at the real consequences of separation for Quebec or for the rest of Canada. To articulate those and their economic and social consequences would be a constructive exercise in presenting a real choice to all Canadians about our future.

Senator St. Germain: You left out the word "tinkering". This may be an Ottawa mentality, but there is a feeling that another referendum may be right around the corner. There is the possibility of a Quebec election. There is an urgency in the hearts and minds of people at this end. How do we deal with that?

You are talking about an osmosis effect that will take a long time to get through. To be fair to the government, that is the concern that they are attempting to deal with and must deal with quickly. Social programs and job creation will be long in coming.

Mr. Petter: I think what Quebecers would likely want to hear is the same thing that British Columbians would want to hear — that is, when we get to discussions around constitutional and jurisdictional issues, there will be an appetite to deal with changes on a constructive basis that are sought by each of those jurisdictions. I am not suggesting that we bury our heads in the sand, but that we lay the groundwork for the next decision out of Quebec or the rest of the country on these issues by showing a willingness and ability to work cooperatively to effect change. We must strengthen the role of the federal government in some areas. We must provide greater provincial autonomy in other areas. We must deal with long-standing grievances.

In other words, when we enter a position as a country in which Quebecers have to make a choice, the federal government can say credibly on behalf of the rest of Canada, "Yes, there is an appetite, a willingness and a track record of working cooperatively, and should there be a willingness in Quebec, through a federalist government, to participate in constitutional discussions, then Quebecers can be reassured that that opportunity will not be squandered." Better that than proceeding unilaterally with proposals that are not supported within the province of Quebec by the Government of Quebec, proposal which do not have a sound basis in the existing Constitution and which only make it more difficult to effect constitutional change. How can the federal government credibly go to Quebec or British Columbia in the face of this proposal and say that constitutional change is more likely when the effect of this proposal is to dispense vetoes to other jurisdictions to prevent that change?

Senator Beaudoin: Mr. Petter, you outlined why you object to Bill C-110. On the other hand, I understand that you do not want to return to the Constitution of Canada. You are using a phrase C'est donc une mesure à prendre que d'accorder plus d'autonomie aux provinces qui le désirent en matière de formation professionnelle.

J'ajouterais qu'il serait utile que le gouvernement fédéral définisse mieux les conséquences de la séparation. Une de nos difficultés est que nous ne regardons pas en face les vraies conséquences de la séparation pour le Québec et le reste du pays. Définir les conséquences économiques et sociales serait une façon constructive d'offrir un véritable choix à tous les Canadiens quant à leur avenir.

Le sénateur St. Germain: Vous avez mis de côté le mot «remanier». C'est peut-être l'opinion des gens d'Ottawa, mais on croit qu'un autre référendum pourrait se tenir très bientôt. Des élections pourraient aussi avoir lieu au Québec. Il y a un sentiment d'urgence dans le coeur et l'esprit de la population d'ici. Que fait-on à ce sujet?

Vous parlez d'une osmose qui ne se fera pas de sitôt. Pour rendre justice au gouvernement, c'est là le problème qu'il cherche à résoudre et qu'il faut régler très rapidement. Il faudra du temps pour parvenir à nos fins en matière de protection sociale et de création d'emplois.

M. Petter: La population de la Colombie-Britannique aimerait probablement entendre la même chose que les Québécois: que, lorsque viendra le temps de négocier des questions constitutionnelles et juridictionnelles, chacun sera habité par une volonté réelle de changement. Je propose, non pas que nous jouions à l'autruche, mais bien que nous nous préparions à la prochaine décision que prendront les Québécois ou le reste du pays dans ces dossiers, en montrant que nous sommes disposés à coopérer en vue de réaliser des changements réels et que nous en sommes capables. Nous devons renforcer le rôle du gouvernement fédéral dans certains domaines. Dans d'autres, il faut donner aux provinces une plus grande autonomie. Nous devons régler des griefs de longue date.

En d'autres mots, quand les Québécois auront à se prononcer, le gouvernement fédéral pourra affirmer plausiblement, au nom du reste du Canada: «Il existe une volonté, un désir de coopération manifeste, et si les Québécois se montrent disposés, en élisant un gouvernement fédéraliste, à participer aux négociations constitutionnelles, ils peuvent compter qu'ils ne l'auront pas fait en vain». Cette solution est nettement préférable à l'adoption unilatérale de propositions qui n'ont pas l'appui du gouvernement du Québec, d'une proposition qui n'a pas de bases solides dans la Constitution actuelle et qui rendrait encore plus difficile des modifications constitutionnelles. Comment le gouvernement fédéral peut-il croire qu'il pourra vendre cette proposition au Québec ou à la Colombie-Britannique et faire miroiter une plus grande probabilité de modifications constitutionnelles lorsque l'effet même de cette proposition est d'accorder des droits de veto aux autres compétences et, ainsi, de prévenir les modifications?

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Petter, vous nous avez expliqué pourquoi vous êtes opposé au projet de loi C-110. Par contre, je crois comprendre que vous ne voulez pas remettre en that is very often used in this country, "Quebec is not interested in constitutional amendments." That is one way to look at the facts.

If ever Quebec becomes an independent country, it will be quite a constitutional change, not only for Quebec, but also for the rest of Canada. I think we cannot discard the idea of constitutional reform; whether we like it or not, it will come. If it does not come, I am not optimistic, to say the least. That is the understatement of the week. It is altogether another thing if we try to reform the Constitution of Canada in such a way that Quebec would be interested in remaining a part of Canada.

You said that you are against the theory of five vetoes. What do you suggest? We will have to deal with this question of the amending formula. I know that Quebec is not satisfied with the amending formula. It is perhaps not the most important thing, but it is important. We must look at it right away. Whether we accept Bill C-110 in principle or not, we will have to dig into this matter more deeply. We will not have much time to do so. If we talk the same way as we did in 1982, there will be no solution. We need a measure of creative imagination in this country. We must propose something and discuss it between the provinces and the federal government. If we do not do that here in this Parliament, citizens will do it in our place. It is a disgrace for us not to do something.

What do you suggest? I understand the preference of one person for one formula or another, but I do not understand how you can leave the problem in limbo.

Mr. Petter: I do not think I suggested that we leave it in limbo. I am suggesting that the federal government adopt the strategy that it originally set for itself and abandoned. That was a strategy of not leading with the Constitution because there is a maximum potential for division and disunity at this time, in my view, but rather to lead in areas in which the federal government can establish itself and its credibility in the eyes of all Canadians. Certainly, it is not to make the Constitution less flexible unilaterally, as this provision would do; it is to build towards the 1997 constitutional meetings that must take place and that will focus on the amending formula in a concerted and constructive way and to lay the groundwork for those meetings.

I appreciate the point that you would perhaps like to see certain changes and offer certain solutions, senator, but I am not sure that Canadians are of a mind at this time to come to agreement on those issues. That does not mean they will never be of a mind to do so. Indeed, I believe that if progress can be shown on issues within the existing constitutional framework, they will be of a mind to do so. I think most Canadians care deeply about national unity and want to work to secure it. However, I think that they are also troubled by the fixation that occurs on the Constitution as the only device or major device to resolve those issues. We end up in symbolic struggles while substantive policies are ignored.

question la Constitution du Canada. Vous utilisez une phrase que l'on entend souvent au Canada: «La négociation de modifications constitutionnelles n'intéresse pas le Québec». C'est une façon d'interpréter les faits.

Si jamais le Québec accède à l'indépendance, ce sera tout un changement constitutionnel, non seulement pour le Québec, mais aussi pour le reste du Canada. Nous ne pouvons écarter l'idée d'une réforme constitutionnelle; que cela nous plaise ou pas, il y en aura une. S'il n'y en a pas, je ne suis pas optimiste quant à l'avenir du pays. C'est même le moins que l'on puisse dire. Par contre, si nous tentons de modifier la Constitution du Canada de manière à ce que les Québécois veuillent continuer de faire partie du Canada, c'est une autre paire de manches.

Vous avez affirmé être contre les cinq droits de veto. Que proposez-vous en échange? Il faudra régler cette question de la procédure de modification. Je sais que cette procédure ne satisfait pas le Québec. Il ne s'agit peut-être pas du point crucial, mais il a tout de même de l'importance. Il faut y voir dès maintenant. Que nous acceptions le projet de loi C-110 en principe ou pas, nous devrons creuser cette question. De plus, nous n'avons pas beaucoup de temps pour le faire. Si nous nous perdons en palabres comme nous l'avons fait en 1982, il n'y aura pas de solution. Il faut absolument faire preuve d'imagination. Nous devons faire une proposition et la soumettre à l'examen des provinces et du gouvernement fédéral. Si le Parlement ne s'en charge pas, les Canadiens le feront à notre place. L'inaction serait une disgrâce.

Que proposez-vous? Je comprends qu'une personne puisse préférer une formule à une autre, mais je ne comprends pas que l'on puisse laisser la question en suspens.

M. Petter: Je ne crois pas avoir proposé que nous laissions la question en suspens. Je propose plutôt que le gouvernement fédéral revienne à la stratégie initiale, à laquelle il a par la suite renoncé, soit de ne pas accorder la priorité à la Constitution parce qu'elle est la plus grande source de division et de désunion actuellement et de prendre plutôt l'initiative dans les domaines où il peut s'établir et gagner de la crédibilité aux yeux de tous les Canadiens. Certes, il n'est pas question de rendre la Constitution moins flexible unilatéralement, comme le fait le texte à l'étude, mais bien de préparer, d'une manière concertée et constructive, le terrain en vue des rencontres constitutionnelles qui doivent avoir lieu en 1997 et qui porteront essentiellement sur la procédure de modification, ainsi que de jeter les bases de ces rencontres.

Je comprends que vous veuillez peut-être que certains changements soient apportés et que l'on offre certaines solutions, sénateur, mais je ne suis pas sûr que les Canadiens sont disposés actuellement à s'entendre sur ces questions. Cela ne veut pas dire qu'ils ne le seront jamais. En fait, si l'on peut faire progresser certaines questions dans le cadre constitutionnel actuel, ils le seront. Je crois que la plupart des Canadiens ont à coeur l'unité nationale et qu'ils veulent trouver un terrain d'entente. Cependant, l'idée fixe selon laquelle la Constitution est le seul ou le principal moyen de résoudre ces questions les inquiète. À force d'agir ainsi, nous finissons par livrer des luttes symboliques sans prendre de décisions sur le fond.

As I understood Mr. Chrétien's vision, it was to put the symbolic struggles to one side, heal ourselves, and demonstrate leadership where we could on the substantive issues. I suggest that that is the way to build toward what will inevitably be further discussions on the Constitution in the years ahead. Through action, we must demonstrate to Quebecers, particularly federalist Quebecers, an appetite to work in a cooperative and concerted way, but not through quick fixes or "unilateralism" and not through inserting even greater inflexibility into our Constitution.

Senator Beaudoin: I agree with you that this country may be better governed. It is obvious that this is the way life is going, but to think that in having a better policy in such and such a field we will solve the basic problem of this country at this time of our history is dreaming in technicolour. Of course we should have the best government. We should have the best policies on everything. We all agree on that. It would help a lot, but it will not solve the basic problem. The basic problem is that we need creative imagination to offer something to Quebecers in order that they may say, "We have very good reasons to stay Canadian."

Federalism was invented, in my opinion, mostly by Cartier at the time of Sir John A. Macdonald. Cartier was in favour of a legislative union. Cartier said, "No, it will not work; it must be a federal government." Indeed, at many times in our history, Quebec has been a leader in the field of federalism.

Today, there is a big problem. It may be solved, but we must consider it as it is. This is my thesis. We have to do it.

Mr. Petter: Many citizens in British Columbia, as well as elsewhere in the country, would have more faith in the ability of governments to deal with structural and constitutional issues if they saw a real commitment to deal with substantive policy issues in advance. There are plenty of areas — and I have outlined some — in which the federal government can move now to demonstrate to Canadians from sea to sea why it is essential to maintain a strong national presence through social and economic policy. There are areas in which the federal government can demonstrate a willingness to accommodate the desires of British Columbia and Quebec to have more autonomy within the existing constitutional framework by doing no more in some areas than recognizing provincial jurisdiction.

There are areas in which the federal government can demonstrate some commitment to national unity by eliminating the discrimination that exists in the way in which funds are dispensed through social programs from province to province. If the federal government does not demonstrate, in areas in which it can act, a willingness to take national leadership, then I think

Si j'ai bien compris l'avenir que prône M. Chrétien pour le Canada, il faut mettre de côté les luttes symboliques, guérir nos plaies et faire preuve de leadership, si nous le pouvons, dans les questions de fond. À mon avis, c'est ainsi qu'il faudrait préparer le terrain pour les inévitables négociations constitutionnelles que nous réservent les prochaines années. Par nos gestes, nous devons montrer aux Québécois, particulièrement aux Québécois fédéralistes, que nous voulons travailler dans un climat de coopération et de concertation plutôt que de trouver des solutions rapides ou unilatérales et de rendre notre Constitution encore moins flexible.

Le sénateur Beaudoin: Je conviens avec vous que notre pays pourrait être mieux gouverné. De toute évidence, c'est ce que nous vivons. Cependant, c'est rêver en couleurs que de croire que l'adoption d'une meilleure politique dans tel ou tel domaine nous permettra d'extirper le mal fondamental qui ronge le pays, en cette période de son histoire. Bien sûr, nous devons avoir le meilleur gouvernement qui soit. Nous devons adopter les meilleures politiques qui soient en tout. Nous sommes tous d'accord à ce sujet. Cela aiderait beaucoup, mais ce n'est pas une solution au problème de fond. Ce problème, c'est qu'il faut faire preuve d'imagination afin de faire aux Québécois une offre qui les convaincra peut-être qu'ils ont de bonnes raisons de demeurer au Canada.

Le fédéralisme est en grande partie l'oeuvre, à mon avis, de Cartier, un contemporain de sir John A. Macdonald. Cartier était en faveur d'une union législative. Il a déclaré: «Non, cela ne marcherait pas; il faut un gouvernement fédéral». En fait, à de nombreuses reprises, tout au long de notre histoire, le Québec a été un leader dans le domaine du fédéralisme.

Aujourd'hui, nous sommes aux prises avec un problème très grave. Il se peut que nous y trouvions une solution, mais il faut le voir tel qu'il est. C'est du moins ainsi que je le conçois. Il faut le faire.

M. Petter: De nombreux Canadiens de la Colombie-Britannique et d'ailleurs au pays croiraient davantage que les gouvernements sont capables de régler les questions structurelles et constitutionnelles s'ils constataient, au préalable, une volonté réelle de régler les questions de fond sur le plan de la politique. Il existe toute une foule de domaines — j'en ai nommé quelques-uns — dans lesquels le gouvernement fédéral peut dès maintenant montrer à tous les Canadiens, d'un océan à l'autre, pourquoi il est essentiel d'assurer une forte présence nationale grâce à sa politique sociale et économique. Il existe des domaines dans lesquels le gouvernement fédéral peut se montrer disposé à faire place au désir d'autonomie de la Colombie-Britannique et du Québec dans le cadre constitutionnel existant simplement en reconnaissant la compétence des provinces.

Il existe des domaines dans lesquels le gouvernement fédéral peut prouver son engagement à l'égard de l'unité nationale en éliminant la discrimination dans la manière dont sont répartis parmi les provinces les fonds des programmes sociaux. Si le gouvernement fédéral ne manifeste pas, dans les domaines où il peut agir, la volonté d'assumer le leadership national, les

citizens will remain profoundly sceptical of its ability and commitment to do so in the areas of the Constitution.

Senator De Bané: Mr. Minister, frankly, I do not think that your assessment of the attitude of the provincial governments reflects reality. Are you not troubled that, except for your government, no other provincial government has accepted the invitation of this committee to appear before us to give their opinion about this bill?

Mr. Petter: I am more troubled by the fact that, in spite of the fact that three provincial governments, all of whom effectively exercise a veto under this proposal, have opposed this bill, the bill continues to be pursued.

Senator De Bané: All the provinces, save yours, said: "We need not bother appearing before you."

Mr. Petter: Provinces always have a certain reluctance to appear before Senate committees.

Senator De Bané: I wonder why you are incapable of seeing what is so obvious; that is, that there is something to be drawn from their absence here. Although I am very tempted to say more, I will refrain.

I understand that one of your areas of expertise is the history of the Constitution of this country. I am appalled to see how your personal vision of the constitutional history of this country has permeated the presentation of one supposedly an expert on the issue.

Let me remind you of what one of your colleagues in this area has told us in the past. Professor Peter Russell from Toronto said that the problem with our country is that in 1967 three visions of this country clashed.

There was the vision of John A. Macdonald, who was pursuing an unitary state and finally settled for a senior government and junior governments. There was the vision of the four provinces in 1867 which were looking for a partnership between four equal provinces. There was the third vision that it was a pact between two founding people: the English and the French.

Peter Russell said that the problem is that it was not then settled which of those three visions should be the driving force behind the birth of this new nation. He said that 125 years later, we have not yet resolved that issue.

I wish to tell you, an expert in the history of the Constitution of this country, that while you and many other Canadians think that there is only one view, that being a pact between 10 equal provinces, you must understand that other people have other visions and we have not yet settled among us which is the right one.

Finally, your province is a signatory to the Constitution of 1982. In that Constitution of 1982, to which you have subscribed, there is a provision about education in the official minority language. That section has been interpreted and expanded by the Supreme Court of Canada.

Canadiens douteront beaucoup, je crois, de sa capacité et de sa volonté de le faire dans le domaine constitutionnel.

Le sénateur De Bané: Monsieur le ministre, en toute franchise, je dois avouer que l'évaluation que vous faites de l'attitude des gouvernements provinciaux ne me semble pas coller à la réalité. N'êtes-vous pas troublé par le fait que, exception faite du vôtre, aucun autre gouvernement provincial n'a accepté l'invitation à venir témoigner devant notre comité au sujet du projet de loi à l'étude?

M. Petter: Le fait que l'on continue d'étudier le projet de loi en dépit de l'opposition manifestée par trois gouvernements provinciaux auxquels le projet de loi confère un droit réel de veto me trouble davantage.

Le sénateur De Bané: Toutes les provinces, sauf la vôtre, ont déclaré qu'elles jugeaient inutile de venir témoigner.

M. Petter: Il répugne toujours jusqu'à un certain point aux provinces de venir témoigner devant des comités sénatoriaux.

Le sénateur De Bané: Je me demande pourquoi vous refusez de vous rendre à l'évidence, soit qu'il y a une conclusion à tirer de leur absence. Bien que je sois fort tenté d'en dire davantage, je m'en garderai.

Je crois savoir qu'un de vos domaines de compétence est l'histoire de la Constitution canadienne. Je suis consterné de voir à quel point votre interprétation personnelle de l'histoire constitutionnelle de notre pays s'est infiltrée dans l'exposé d'un prétendu expert de la question.

Je vous rappelle ce qu'a déclaré un de vos collègues dans ce domaine. M. Peter Russell, de Toronto, a affirmé que le mal qui ronge notre pays est dû à l'affrontement, en 1867, de trois visions différentes du pays.

Il y a tout d'abord la vision de John A. Macdonald, qui rêvait d'un état unitaire et qui s'est, en fin de compte, contenté d'un ordre supérieur de gouvernement et de gouvernements subalternes. Il y a aussi la vision des quatre provinces qui, en 1867, étaient à la cherche d'une forme de partenariat entre quatre provinces égales. Enfin, il y avait la troisième vision, celle d'un pacte entre deux peuples fondateurs: les Anglais et les Français.

Selon Peter Russell, le problème est dû au fait que l'on n'a pas décidé, à ce moment-là, laquelle des trois visions correspondait à la nouvelle nation que l'on voulait créer. Selon lui, 125 ans plus tard, cette question est toujours sans réponse.

Je tiens à vous dire, à vous, l'expert en histoire constitutionnelle, que, bien que vous et de nombreux autres Canadiens croient qu'il n'y a qu'une seule façon de voir le Canada, celle d'un pacte entre dix provinces égales, vous devez comprendre que d'autres voient les choses autrement. Nous n'avons pas encore décidé entre nous quelle vision est la bonne.

Enfin, votre province est signataire de l'accord constitutionnel de 1982. Dans ce texte, auquel vous avez souscrit, il existe une disposition relative à l'enseignement dans la langue de la minorité. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs interprété cet article et en a élargi la portée.

When, Mr. Minister, do you think your government will fully implement that new section in our Constitution as interpreted by the Supreme Court of Canada?

Mr. Petter: Mr. Chairman, the senator may choose to disparage my remarks, if he so wishes. However, I believe I am speaking on behalf of the vast majority of British Columbians and have expressed their sentiments. I do not think it is helpful for the federal government to disparage those points of view and discount them, as I heard the senator do.

Senator De Bané: No, sir, I did not.

Mr. Petter: That is what I heard.

In any event, no one is denying that there have been and continue to be differing views and differing visions of the Constitution. I object to the federal government's belief that it can reconcile those differing views unilaterally without consultation with the provinces in a way that I think is fundamentally disunifying rather than unifying.

The point I made in my presentation was with respect to the amending formula. The amending formula, which was not an inconsequential part of the 1982 Constitution, was much discussed. The provision for regional vetoes was considered and rejected at that time in favour of a provision which accorded provinces an equal role through the 7-50 formula. For the federal government to now take upon itself the displacement of that formula, and to revert to a formula that was explicitly considered and rejected, is, in my view, not only counterproductive but high-handed in the extreme and does not show a regard or understanding of how to build national unity.

I do not disagree at all that the Constitution reflects competing visions; yet I strongly believe that we do not resolve those difficulties by the federal government unilaterally displacing constitutional provisions that were agreed to on a multilateral basis and imposing a single vision of its own.

On the last point, the province of British Columbia has been working in a concerted way with francophone parents to establish a mechanism to ensure that francophone services are provided in a way which we will accord with the Constitution. Progress is continuing in the implementation of those proposals.

Senator Carstairs: The unilateral action of the federal government in adding a layer, if you will, to the process of amending the Constitution was also an action, was it not, taken by the province of British Columbia? British Columbia added to their veto power, if you will, or their approval of being one of the seven out of ten, plus 50, a referendum proposal, which binds the legislators of that province with respect to how they would vote.

If that layer can be added unilaterally by a province, what constitutional argument would you give as to why the federal government could not do the same thing considering that this is not a constitutional amendment but rather, like your referendum Quand, selon vous, monsieur le ministre, votre gouvernement appliquera-t-il à la lettre ce nouvel article de la Constitution tel qu'interprété par la Cour suprême du Canada?

M. Petter: Monsieur le président, le sénateur peut, s'il le veut, dénigrer mes propos. Cependant, je parle au nom de la grande majorité des Canadiens de la Colombie-Britannique dont j'ai exprimé les sentiments. Je ne crois pas qu'il soit dans l'intérêt du gouvernement fédéral de décrier ces opinions et de les rejeter du revers de la main, comme l'a fait le sénateur.

Le sénateur De Bané: Non, monsieur, ce n'est pas ce que j'ai fait.

M. Petter: C'est pourtant ce que j'ai entendu.

Quoi qu'il en soit, nul ne conteste qu'il existe des vues différentes au sujet de la Constitution, ni que ces divergences continueront d'exister. Je conteste l'idée qu'a le gouvernement fédéral qu'il peut réconcilier ces divergences de vues unilatéralement sans consulter les provinces, provoquant ainsi, à mon avis, plus de désunion que d'union.

Le point que j'ai fait valoir dans mon exposé avait trait à la procédure de modification. Cette procédure, volet important de la Loi constitutionnelle de 1982, a fait l'objet de beaucoup de débats. On avait à l'époque envisagé la possibilité d'accorder des droits de veto régionaux, idée qui avait été rejetée en faveur d'une disposition accordant aux provinces un rôle égal grâce à la formule du 7-50. Que le gouvernement agisse maintenant unilatéralement pour remplacer cette formule, pour en revenir à une formule qui a été explicitement examinée et rejetée, est, à mon avis, non seulement contre-productif, mais aussi extrêmement autoritaire et montre que l'on fait peu de cas de la façon de créer un sentiment d'unité nationale ou qu'on la comprend mal.

Je ne disconviens pas que la Constitution reflète des visions opposées; pourtant, je suis fermement convaincu que ces divergences ne disparaîtront pas parce que le gouvernement fédéral a unilatéralement remplacé des dispositions constitutionnelles au sujet desquelles on s'était entendu par une vision unique de son crû.

Quant au dernier point, la Colombie-Britannique travaille de concert avec les parents francophones en vue de mettre en place un moyen de fournir des services en français et de respecter la Constitution. Nous continuons de réaliser des progrès dans la mise en oeuvre de ces propositions.

Le sénateur Carstairs: Le geste unilatéral du gouvernement fédéral qui a, si l'on peut dire, ajouté une étape à la procédure de modification de la Constitution, a aussi été posé, n'est-ce pas, par la province de la Colombie-Britannique? La Colombie-Britannique a, si je puis m'exprimer ainsi, ajouté, à son droit de veto, à son consentement en tant que l'une des sept provinces sur dix représentant 50 p. 100 de la population, une proposition de référendum qui lie les législateurs de la province quant à la manière dont ils doivent voter.

Si une telle étape peut être ajoutée unilatéralement par une province, quel argument constitutionnel invoqueriez-vous pour retirer ce même pouvoir au gouvernement fédéral, compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas d'une modification constitutionnelle, mais bill, simply a bill of the House of Commons and Senate like yours was a bill of the British Columbia legislature?

Mr. Petter: I would argue that the comparison does not hold. Through its referendum bill, British Columbia has provided a mechanism whereby the Government of British Columbia consults with British Columbians in carrying out its constitutional mandate on constitutional decision-making.

The federal government proposes to essentially delegate its authority to other levels of government through a regional veto, thereby abrogating its responsibility.

I am sure that you will hear from many constitutionalists — and I am here today representing the province, not as a constitutionalist — on manner and form requirements. It is my submission that the B.C. requirement fits well within the argument that that is a manner and form requirement to facilitate the provincial government to do what the framers of the Constitution in 1982 expected governments to do: to consult their citizens in reaching decisions on constitutional amendment.

I would argue equally strongly that this provision runs completely at odds with what the framers of the Constitution in 1982 intended. They clearly did not intend a regional veto. They did not intend the federal government to fetter its discretion or delegate its authority in this way because they considered these very approaches and rejected them. I think the two are quite different and cannot be compared.

Senator Carstairs: I would suggest that B.C. broadly consults via its referendum bill. The federal government is broadly consulting via use of this particular piece of legislation.

Mr. Petter: I suggest that if B.C. passed a law delegating its authority to pass constitutional amendments to the Yukon and Northwest Territories, you might see the difference.

The Chairman: I wish to extend our thanks to the minister from British Columbia.

The committee adjourned until 2 p.m.

Upon resuming at 2 p.m.

The Chairman: Honourable senators, it is my honour and pleasure to welcome to our hearings the Minister of Justice and Minister of Intergovernmental and National Constitutional Affairs for the government of the Northwest Territories, the Honourable Stephen Kakfwi.

Mr. Minister, you may wish to introduce your colleagues and then make an introductory presentation to be followed by questions from the members of this committee. bien, comme votre projet de loi sur le référendum, simplement d'un projet de loi de la Chambre des communes et du Sénat comme le vôtre était un projet de loi de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique?

M. Petter: Je dirais que la comparaison ne tient pas. Grâce à son projet de loi sur le référendum, la Colombie-Britannique a établi un mécanisme grâce auquel le gouvernement de cette province consulte sa population quant à la façon d'exercer son mandat en matière constitutionnelle.

Le gouvernement fédéral, lui, propose essentiellement de déléguer son pouvoir à d'autres ordres de gouvernement grâce à un droit de veto régional, se défaisant ainsi de sa responsabilité.

Je suis certain que de nombreux constitutionnalistes — je suis ici aujourd'hui en tant que porte-parole de la province, non pas comme expert de la Constitution — viendront vous parler des exigences concernant la manière et la forme. Je soutiens que l'exigence adoptée par la Colombie-Britannique cadre bien avec l'argument qu'elle vise à aider le gouvernement provincial à faire ce que les concepteurs de la Constitution de 1982 attendaient de lui: consulter sa population avant de prendre une décision concernant des modifications constitutionnelles.

Je soutiendrais tout aussi fermement que le projet de loi à l'étude va à l'encontre de ce que les concepteurs de la Constitution de 1982 envisageaient. De toute évidence, ils n'entendaient pas donner un droit de veto régional. Ils ne prévoyaient pas que le gouvernement fédéral limiterait son pouvoir discrétionnaire ou qu'il déléguerait son pouvoir de cette façon parce qu'ils avaient déjà envisagé ces possibilités et les avaient rejetées. Les deux sont à mon avis tout à fait différents et ne sont pas comparables.

Le sénateur Carstairs: À mon avis, la Colombie-Britannique tient de vastes consultations grâce à son projet de loi sur le référendum. Le gouvernement fédéral tient de vastes consultations grâce au texte législatif actuellement à l'étude.

M. Petter: Selon moi, si la Colombie-Britannique adoptait une loi déléguant son pouvoir d'approbation des modifications constitutionnelles au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, vous verriez peut-être la différence.

Le président: Je tiens à remercier le ministre de la Colombie-Britannique d'être venu ici aujourd'hui.

Le comité s'ajourne jusqu'à 14 heures.

Reprise des travaux, à 14 heures.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai l'honneur et le plaisir de souhaiter la bienvenue au ministre de la Justice et ministre des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, l'honorable Stephen Kakfwi.

Monsieur le ministre, vous voudrez peut-être présenter vos collègues, puis faire un exposé préliminaire, avant de répondre aux questions des membres du comité.

The Honourable Stephen Kakfwi, Minister of Justice and Minister of Intergovernmental and National Constitutional Affairs, Government of the Northwest Territories: Thank you, Mr. Chairman. With me today are the Principal Secretary to the premier, Mr. Don Avison, and Legal Counsel for the Government of the Northwest Territories on National Constitutional Issues, Mr. Bernard Funston.

Mr. Chairman and senators, I wish to thank the committee for inviting us and allowing us to make a presentation on Bill C-110, the bill respecting constitutional amendments. The bill moved very quickly through the House of Commons and its committees. We were unable to make our views known at that stage. Therefore, we welcome the opportunity to do so now.

I do not intend to speak today about the other elements of the Quebec package announced by the Prime Minister on November 27; namely, the recognition of Quebec as a distinct society and the devolution of labour market training responsibilities.

I do want to speak a little bit about the traditional demands of this government in regard to the amending formula. Some members here have already heard our presentations on the amending formula. For example, Senator Beaudoin heard our views on the amending formula in 1991 when he co-chaired the Beaudoin-Edwards committee.

As well, when he was the senior advisor to former Quebec Premier Bourassa during the Charlottetown Accord, our officials spent several hours with Senator Rivest to explain why we do not believe the interests of provinces like Quebec can be harmed by territories or new provinces, even under the existing amending formula. We do not accept that Quebec or any other province should have a veto over territories achieving full partnership in the federation of Canada.

Senator Pat Carney, a former resident of the Northwest Territories, has spoken very well in the House of Commons about the treatment of the territories and the amending formula. She can confirm that the Northwest Territories is not a branch or division of the Department of Indian and Northern Affairs, no matter what some people in that department might think. The Northwest Territories is an exciting and rapidly growing region of Canada, with its own distinct, democratically elected government.

When Minister Rock appeared before the House of Commons committee on Bill C-110 last December, he stated that the 1991 Beaudoin-Edwards committee report on the amending formula had contributed to the formulation of this bill, at least to the extent that it endorsed a version of the so-called "Victoria formula". I believe he made several similar statements on this point to you yesterday.

L'honorable Stephen Kakfwi, ministre de la Justice et ministre des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest: Merci, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui du premier secrétaire du premier ministre, M. Don Avison, et du conseiller juridique du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest concernant les questions constitutionnelles, M. Bernard Funston.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je remercie le comité de nous avoir invités à faire un exposé sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles. Le projet de loi a franchi très rapidement les étapes à la Chambre des communes et en comité. Nous n'avons pu exprimer notre point de vue à ces étapes. Par conséquent, nous sommes heureux d'avoir l'occasion de le faire maintenant.

Je n'ai pas l'intention de parler des autres éléments de la proposition visant le Québec, qui a été annoncée par le premier ministre le 27 novembre, à savoir la reconnaissance de cette province en tant que société distincte et la dévolution des responsabilités liées à la formation de la main-d'oeuvre.

Je veux toutefois dire un mot sur les demandes traditionnelles de notre gouvernement relativement à la formule d'amendement. Certains membres du comité ont déjà entendu nos vues sur cette formule, notamment le sénateur Beaudoin, en 1991, lorsqu'il coprésidait le comité Beaudoin-Edwards.

Nos représentants ont aussi passé plusieurs heures avec le sénateur Rivest, lorsque celui-ci était conseiller principal de l'ancien premier ministre Bourassa, lors des négociations relatives à l'Accord de Charlottetown, afin de lui expliquer pourquoi nous ne pensons pas que des provinces comme le Québec puissent subir un préjudice de la part de territoires ou de nouvelles provinces, même en vertu de la procédure de modification actuellement en place. Nous n'acceptons pas que le Québec, ou toute autre province, ait un droit de veto sur les décisions de territoires qui sont des partenaires à part entière au sein de la fédération du Canada.

Le sénateur Pat Carney, qui est une ancienne résidante des Territoires du Nord-Ouest, a très bien décrit, à la Chambre des communes, le traitement des territoires et la procédure de modification. Le sénateur peut confirmer que les Territoires du Nord-Ouest ne sont ni une direction, ni une division du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, quoi que puisse en penser certaines personnes au sein de ce ministère. Les Territoires du Nord-Ouest sont une région dynamique et en pleine expansion, dotée d'un gouvernement distinct et démocratiquement élu.

En décembre dernier, lorsque le ministre Rock a comparu devant le comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-110, il a déclaré que le rapport publié en 1991 par le comité Beaudoin-Edwards sur la procédure de modification avait aidé à élaborer le projet de loi, du moins dans la mesure où ce rapport appuyait une variante de ce qu'on appelle la «formule de Victoria». Je crois savoir que le ministre vous a formulé essentiellement les mêmes propos hier, relativement à cette question.

Unfortunately, the good minister did not mention what the Beaudoin-Edwards committee recommended in relation to the status of the territories in constitutional processes. I believe it is important to read into the record some of these excellent recommendations. For example, in regard to territories, one of the recommendations was as follows:

We recommend that the extension of existing provinces into the territories require the consent of the legislature of any territory and any province affected, and the Parliament of Canada.

A recommendation with regard to the creation of new provinces reads:

We recommend:

- a) that the creation of new provinces in the territories require only the consent of the legislature of any territory affected, and the Parliament of Canada; and
- b) that it be recognized that the creation of a new province may change the equilibrium within the federation and may require review of the existing amending procedure. Should the addition of a new province require a change in the amending procedure, such change would be governed by the amending procedure in effect at that time.

A further recommendation in regards to territories reads as follows:

We recommend that the territorial governments be invited to participate in all future constitutional conferences.

With regard to referendums we see the following recommendations:

We recommend that a federal law be enacted to enable the federal government, at its discretion, to hold a consultative referendum on a constitutional proposal, either to confirm the existence of a national consensus or to facilitate the adoption of the required amending resolutions. The referendums should require a national majority and a majority in each of the four regions (Atlantic, Quebec, Ontario and the West).

The territories would participate in the referendum, after having selected the region in which they would be included for the purpose of calculating regional majorities.

You may also be aware of what the Charlottetown agreement said on these same issues. I believe that the federal Liberal Party, the present government, supported this agreement in the House of Commons in the fall of 1992. Here are a few highlights from the Charlottetown Accord that I believe are relevant:

A provision should be added to the Constitution requiring the Prime Minister to convene a First Ministers' Conference at least once a year.... The leaders of the territorial governments should be invited to participate in any First Ministers'

Malheureusement, notre ami le ministre a omis de mentionner ce que le comité Beaudoin-Edwards recommandait en ce qui a trait au statut des territoires dans le cadre des processus constitutionnels. Je pense qu'il importe de répéter ici certaines des excellentes recommandations faites par le comité. Par exemple, en ce qui a trait aux territoires, l'une des recommandations se lisait comme suit:

Nous recommandons que le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires requiert le consentement des législatures des territoires et des provinces concernés et du Parlement du Canada.

Une recommandation ayant trait à la création de nouvelles provinces dit:

Nous recommandons:

- a) que la création de nouvelles provinces dans les territoires requiert seulement le consentement des législatures des territoires concernés et du Parlement du Canada; et
- b) qu'il soit reconnu que la création de nouvelles provinces peut changer l'équilibre à l'intérieur de la fédération et peut rendre nécessaire la révision de la procédure de modification; si la création d'une nouvelle province requiert un changement à la procédure de modification, ce changement serait adopté selon la procédure de modification en vigueur à ce moment-là.

Une autre recommandation visant les territoires dit:

Nous recommandons que les gouvernements des territoires soient invités à participer aux futures conférences constitutionnelles.

En ce qui a trait aux référendums, on trouve les recommandations suivantes:

Nous recommandons qu'une loi fédérale soit adoptée, laquelle permettrait, à la discrétion du gouvernement fédéral, la tenue d'un référendum consultatif sur une proposition constitutionnelle dans le but, soit de confirmer l'existence d'un consensus national, soit de faciliter l'adoption des résolutions de modifications requises. Le référendum devrait requérir une majorité nationale et une majorité dans chacune des quatre régions (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest).

Les Territoires pourront participer au référendum après avoir indiqué à quelle région ils seront joints pour le calcul des majorités régionales.

Vous êtes peut-être aussi au courant des dispositions de l'accord de Charlottetown touchant les mêmes questions. Sauf erreur, le Parti libéral fédéral, qui forme l'actuel gouvernement, a donné son appui à cette entente à la Chambre des communes, à l'automne de 1992. Voici certains extraits pertinents de l'Accord de Charlottetown:

Il conviendrait d'ajouter à la Constitution une disposition exigeant que le premier ministre convoque une conférence des premiers ministres au moins une fois l'an. [...] Il conviendrait que les dirigeants des gouvernements territoConference convened pursuant to this constitutional provision.

In regard to the establishment of new provinces, the Charlottetown Accord recommended that:

The current provisions of the amending formula governing the creation of new provinces should be rescinded. They should be replaced by the pre-1982 provisions allowing the creation of new provinces through an Act of Parliament, following consultation with all of the existing provinces at a First Ministers' Conference. New provinces should not have a role in the amending formula without the unanimous consent of all of the provinces and the federal government, with the exception of purely bilateral or unilateral matters described in section 38(3), 40, 43, 45 and 46 as it relates to 43, of the Constitution Act, 1982....

The provision now contained in Section 42(1)(e) of the Constitution Act, 1982 with respect to the extension of provincial boundaries into the Territories should be repealed and replaced by the Constitution Act, 1871, modified in order to require the consent of the territories.

To summarize, as recently as three and a half years ago, the federal government and all provincial governments had agreed on two points of fundamental importance to the territories: first, territorial participation in First Ministers' Conferences on the Constitution was acknowledged and confirmed, at least at the highest political level across this country; and, second, the need for territorial consent for certain constitutional amendments which fundamentally affected our role and status in the federation was acknowledged and confirmed. Examples are in establishing new provinces and the changes of provincial boundaries.

We acknowledge that the Charlottetown Accord did not pass, but if Bill C-110 derives its inspiration from the Victoria Conference of 1971 and the Beaudoin-Edwards report of 1991, why is it not appropriate to go back just three or four years for some principles on the appropriate role for territories on constitutional amendment processes?

What accounts for the apparent reversal of fortune, at least in our impression at this time, in regard to Bill C-110? We find no good answers to this question. Therefore, we think it is fair and reasonable to ask that the problem be corrected; and ask you and encourage you to amend the bill accordingly. I will propose a reasonable amendment. However, I have a few more comments on process issues. I also want to raise some questions about the bill and what I believe it symbolizes.

I have the following points to raise concerning the process issue:

riaux soient invités à participer à toute conférence des premiers ministres convoqués en vertu de cette disposition constitutionnelle.

En ce qui a trait à la création de nouvelles provinces, l'Accord de Charlottetown renfermait la recommandation suivante:

Il conviendrait de révoquer les dispositions actuelles de la formule de modification régissant la création de nouvelles provinces et de les remplacer par la disposition antérieure à 1982, qui précise que de nouvelles provinces pourront être créées en vertu d'une loi du Parlement fédéral, après la tenue de consultations avec toutes les provinces existantes à l'occasion d'une conférence des premiers ministres. Les nouvelles provinces ne pourraient intervenir dans la formule de modification sans le consentement unanime de toutes les provinces et du gouvernement fédéral (sauf en ce qui concerne les questions strictement bilatérales ou unilatérales décrites aux articles 38(3), 40, 43, 45 et 46, dans la mesure où ce dernier à un lien avec l'article 43, de la Loi constitutionnelle de 1982...

La disposition concernant le rattachement aux provinces de tout ou partie des territoires qui figure à l'alinéa 42(1)e) serait abrogée et remplacée par la Loi constitutionnelle de 1871, modifiée de manière à exiger le consentement des territoires.

En résumé, il y a à peine trois années et demie, le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux s'étaient entendus sur deux points fondamentaux pour les territoires: premièrement, la participation des territoires aux conférences des premiers ministres sur la Constitution avait été reconnue et confirmée, du moins au plus haut niveau politique au pays; deuxièmement, on avait aussi reconnu et confirmé la nécessité d'obtenir le consentement des territoires relativement à certaines modifications constitutionnelles qui touchent fondamentalement notre rôle et notre statut au sein de la fédération, comme par exemple, la création de nouvelles provinces et le rattachement aux provinces d'une partie des territoires.

Nous reconnaissons que l'Accord de Charlottetown a par la suite été rejeté, mais si le projet de loi C-110 s'inspire de la conférence de Victoria de 1971 et du rapport Beaudoin-Edwards de 1991, pourquoi ne peut-on retourner à peine trois ou quatre ans en arrière pour définir le rôle des territoires dans les processus de modification de la Constitution?

Qu'est-ce qui explique ce changement d'attitude évident, du moins de notre point de vue, dans le cas du projet de loi C-110? Nous ne trouvons pas de bonne réponse à cette question. Par conséquent, nous estimons qu'il est juste et raisonnable de demander que le problème soit corrigé. Je vous demande donc de modifier le projet de loi en conséquence. Je vais proposer un amendement raisonnable. Auparavant, je veux formuler quelques autres remarques sur le processus et aussi soulever certains points concernant le projet de loi et ce que celui-ci, à mon avis, symbolise.

Voici les points que je veux soulever en ce qui a trait au processus:

First, while we all understand and personally felt the trauma caused by the October 30 referendum, we have concerns about the unilateral federal government initiatives which are aimed at addressing Quebec issues in isolation. In our view, Canada must face not just Quebec issues, but national unity issues. The response in British Columbia, for example, to Bill C-110 makes that very clear. Achieving and maintaining national unity will take all of us.

Second, the Government of the Northwest Territories does not expect a provincial-type veto over a wide range of constitutional amendments, but we do expect a role in any constitutional amendment discussions and processes which could directly affect the territories. The 1997 constitutional conference that is required by section 49 of the Constitution Act of 1982 is a case in point where the territorial governments must represent territorial interests. The amending formulae, as they relate to matters such as the creation of new provinces, the extension of provincial boundaries into the territories, and aboriginal constitutional matters, obviously affect us directly.

The Government of the Northwest Territories has actively supported the position of aboriginal organizations regarding their role in constitutional matters, and we continue to advocate and support a meaningful role for aboriginal peoples in constitutional processes.

Third, there may be some who think that the Charlottetown process was cumbersome and had too many players. Those people will say, "Let us limit the issues and keep some of the players out of the game." As we know, territories are usually the first to be sacrificed in this sort of club logic. However, we do not accept and will reject this approach. National unity will not be achieved by dropping territories out of the process. We accept that political leaders must show discipline and deal with a manageable agenda of constitutional reform in 1997, and we are prepared to be constructive and intend to be an active participant in helping to find answers to unify this country.

Fourth, we want the federal government to finally support our participation in the processes of reforming the federation. As many of you are aware, the Government of the Northwest Territories has been intimately involved as a full participant in constitutional and national intergovernmental processes since our unfortunate exclusion from the Meech Lake process. The premiers of the provinces have accepted the territories at their council tables. We participate at the annual Premiers' Conferences and the Western Premiers' Conferences. Surely the federal government has some duty to support our participation in the federation on fundamental issues like constitutional amendment.

Premièrement, même si nous avons tous ressenti le choc causé par le référendum du 30 octobre, nous sommes préoccupés par les initiatives unilatérales du gouvernement fédéral, qui visent à traiter de façon isolée des questions qui touchent le Québec. Selon nous, le Canada ne doit pas seulement s'occuper des questions liées au Québec, mais aussi de celles qui touchent l'unité nationale, comme l'illustre clairement, par exemple, la réaction de la Colombie-Britannique face au projet de loi C-110. Si l'on veut assurer et préserver l'unité nationale, tous doivent participer à un effort collectif.

Deuxièmement, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ne s'attend pas à obtenir un droit de veto semblable à celui des provinces relativement à une vaste gamme de modifications constitutionnelles, mais nous voulons jouer un rôle dans toute discussion et tout processus visant à apporter des modifications constitutionnelles susceptibles de toucher directement les territoires. La conférence constitutionnelle qui doit obligatoirement se tenir en 1997, conformément à l'article 49 de la Loi constitutionnelle de 1982, est un exemple de cas où les gouvernements territoriaux doivent représenter les intérêts de leur collectivité. Il va de soi que nous sommes directement touchés par les procédures de modification, dans la mesure où celles-ci touchent, entre autres, la création de nouvelles provinces, le rattachement aux provinces d'une partie des territoires, et les questions touchant les autochtones.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a appuyé activement la position des organisations autochtones quant à leur rôle en matière constitutionnelle et, à cet égard, nous continuons de prôner et d'encourager la dévolution d'un rôle important aux peuples autochtones.

Troisièmement, d'aucuns pourraient penser que la formule de Charlottetown était incommode et incluait un trop grand nombre d'intervenants. Ces gens diront: «Limitons les questions et tenons certains intervenants à l'écart du processus.» Comme nous le savons, les territoires sont habituellement les premiers à être sacrifiés lorsque cette logique est appliquée. Nous n'acceptons pas qu'il en soit ainsi et nous rejetterons cette approche. L'unité nationale ne doit pas se faire en laissant tomber les territoires. Nous reconnaissons que les dirigeants politiques doivent faire preuve de discipline et proposer un programme acceptable aux fins de la réforme constitutionnelle de 1997. Nous sommes prêts à adopter une attitude positive et nous avons l'intention de jouer un rôle actif dans la quête de solutions qui favoriseront l'unité nationale.

Quatrièmement, nous voulons que le gouvernement fédéral appuie enfin notre participation au processus de réforme de la fédération. Comme un bon nombre d'entre vous le savez, depuis sa regrettable exclusion du processus de l'Accord du lac Meech, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a été un participant à part entière aux processus touchant la Constitution et les affaires intergouvernementales. Les premiers ministres provinciaux ont accepté les territoires à leur table. Nous participons à la conférence annuelle des premiers ministres, ainsi qu'à celle des premiers ministres de l'Ouest. Le gouvernement fédéral se doit d'appuyer notre participation au sein de la fédération, lorsque des

Fifth, this government continues to demonstrate in numerous intergovernmental forums, such as the Charlottetown talks, the annual Premiers' Conference, and the Western Premiers' Conferences, that we can and do make a positive contribution. We share virtually all the concerns and issues facing provincial governments across Canada during these difficult times. Our participation provides a unique northern perspective on issues, and we are the only jurisdiction in Canada which has a majority aboriginal population. Our provincial colleagues have welcomed our input, and we appreciate and respect the responsibility which involvement in these forums demands.

There is another issue upon which I believe you should reflect. The Government of the Northwest Territories is a public government elected by a majority aboriginal population. The majority of the members of the legislature and the members of cabinet are aboriginal people, and our business is conducted in a manner which increasingly tries to reflect aboriginal principles. We hope to take it even further, but what we have today is the closest thing in this country, maybe in North America, to a synthesis of public government and aboriginal self-government. We have shown the way in demonstrating how to make these things work, and a tremendous amount of progress has been made. We have shown the benefits of opening doors in order to make room for creative solutions. It is not a positive sign for us to see doors closing or to have the impression that some doors were closing that we thought had been opened after years of extensive and intensive work on our part. It does not take the form of a positive message from this government that takes much credit for recognizing the inherent right to self-government.

It is difficult to know where to begin discussing the substance of Bill C-110. There is some uncertainty about what this bill really represents. Is it good law and good politics; bad law and good politics; or some other combination? It is not possible to tell at this time.

Clearly, a veto over constitutional amendments is only relevant in the context of amending the Constitution. At the moment, no clear constitutional amendments are on the table. One thing is clear: The bill is anticipating the future. All Canadians have an interest in knowing what Ottawa is planning. Minister Massé's national unity committee is apparently constructing a package. When will we know its contents?

Bill C-110 is not an attempt to amend the amending formula found in Part V of the Constitution Act, 1982. If it were, we say it would be unconstitutional. I understand this is what the federal government is saying as well. We accept that this is ordinary

questions aussi fondamentales que des modifications à la Constitution sont en cause.

Cinquièmement, notre gouvernement continue de démontrer, dans le cadre de diverses rencontres intergouvernementales telles que les négociations de Charlottetown, les conférences annuelles des premiers ministres et celles des premiers ministres de l'Ouest, que nous pouvons apporter et que nous apportons effectivement une contribution utile. En cette période difficile, nous avons pratiquement les mêmes préoccupations et problèmes que les gouvernements provinciaux. Notre participation assure une perspective nordique unique, et nous sommes le seul territoire au Canada dont la population est majoritairement composée d'autochtones. Nos collègues provinciaux sont heureux d'obtenir nos vues. Nous sommes conscients de la responsabilité liée à la participation à de telles rencontres et nous assumons cette responsabilité.

Il y a un autre point sur lequel vous devriez réfléchir. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est un gouvernement élu par une population composée majoritairement d'autochtones. La plupart des membres de la législature et du Cabinet sont des autochtones, et nous nous efforçons de plus en plus de nous acquitter de nos responsabilités conformément aux principes de la culture autochtone. Nous souhaitons aller encore plus avant, mais à l'heure actuelle, nous avons ce qui se rapproche le plus en ce pays, voire en Amérique du Nord, d'une synthèse de gouvernement populaire et d'autonomie gouvernementale des autochtones. Nous avons montré la voie en expliquant comment ces choses fonctionnent, et des progrès substantiels ont été faits. Nous avons fait valoir les avantages d'une politique de la porte ouverte pour susciter des solutions originales. Pour nous, ce n'est pas bon signe quand nous voyons des portes se fermer ou quand nous avons l'impression que certaines portes se fermaient alors que croyions les avoir ouvertes après des années de travail énorme et intensif de notre part. Cela ne prend pas la forme d'un message positif émanant du gouvernement actuel, qui s'attribue ouvertement le mérite de la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Il est difficile de savoir par quel bout il faut aborder le projet de loi C-110. On est dans l'incertitude quant à l'objet véritable de cette mesure législative. Est-ce une bonne loi et une bonne politique; une mauvaise loi et une mauvaise politique; ou une autre combinaison possible? Il est impossible de trancher pour le moment.

De toute évidence, un veto sur les modifications constitutionnelles ne vaut que lorsqu'il s'agit de modifier la Constitution. À l'heure actuelle, aucune modification constitutionnelle claire n'est à l'étude. Une chose est sûre: le projet de loi anticipe sur l'avenir. Il est dans l'intérêt de tous les Canadiens de savoir ce qu'Ottawa se propose de faire. Il semble que le comité de l'unité nationale présidé par le ministre Massé est à élaborer un train de mesures. Quand saurons-nous de quoi il retourne?

Le projet de loi C-110 ne vise pas à modifier la formule de modification qui figure à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. S'il en était ainsi, nous disons que ce serait inconstitutionnel. Je crois savoir que c'est également l'avis du gouvernement

federal legislation. We do not dispute this point. However, the bill is an attempt to set the stage for negotiations directed at amending the amending formula in 1997. In this context, we must examine what the bill does or does not do.

Let us assume that Bill C-110 simply regulates federal ministers in their conduct before the House of Commons. In relation to constitutional amendments, the bill will be a disincentive to the federal government putting forward constitutional reforms. The bill provides that no federal minister can table proposed amendments in relation to certain matters unless seven provinces have acted first. What are the chances of that happening?

Perhaps that is the genius behind the bill: It will discourage talk about constitutional amendment and force federal, provincial and territorial governments to seek political and administrative accommodations to revive Canada's economy. That, I believe, is wishful thinking.

The bill, therefore, seems to imply that the federal government will no longer be a leader in constitutional reform. Ottawa will be relegated to being a follower in all those categories covered by Bill C-110 because the federal government will have incapacitated itself until such time as seven provinces have acted. The federal government will only spring into action once the relevant provinces have proposed and agreed to amendments.

How will this legislation operate in practice? We believe the bill is a beacon of vagueness. It contains no regulation-making power to flesh out the mechanisms for consent. There is no indication within the bill as to how provincial consent will be obtained or measured or who will give it. Will it be a letter or phone call from the premier? Will resolutions of provincial legislatures be required? Will petitions of local party officials be satisfactory? Will there be provincial referendums? Who will be able to vote? Apparently, because we are excluded, we do not have to worry about that problem. What will happen in the case of subletting the veto, as in the case of the Nova Scotia/New Brunswick/Prince Edward Island agreement? Will the federal government honour this arrangement? What is the penalty for failing to comply with the bill? The prohibition, as we understand, only catches ministers, so presumably backbenchers are free to table resolutions.

I am sure these questions have all been raised a number of times, and the answers suggest something less than a perfect consensus about how the bill could or would operate. This is not a comforting thought given the fundamental importance of the fédéral. Nous convenons que c'est une loi fédérale ordinaire. Sur ce point nous sommes d'accord. Par contre, le projet de loi se veut une tentative pour établir le cadre des négociations de 1997 devant mener à la modification de la formule d'amendement. Dans ce contexte, nous devons nous pencher sur ce que le projet de loi fait ou ne fait pas.

Supposons que le projet de loi C-110 ne fait que réglementer la conduite des ministres fédéraux à la Chambre des communes. En ce qui concerne les modifications constitutionnelles, le projet de loi aura pour effet de décourager le gouvernement fédéral de proposer des réformes constitutionnelles. En effet, le projet de loi stipule qu'aucun ministre fédéral ne peut présenter des propositions de modification à l'égard de certains domaines à moins que sept provinces se soient préalablement prononcées. Quelles sont les chances que cela se produise?

C'est peut-être là le génie qui se cache derrière le projet de loi: il découragera les entretiens sur la réforme constitutionnelle et obligera les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à échafauder des compromis politiques et administratifs pour relancer l'économie canadienne. À mon avis, c'est rêver en couleurs.

Donc, le projet de loi semble sous-entendre que le gouvernement fédéral cessera d'être un chef de file en matière de réforme constitutionnelle. Le rôle d'Ottawa sera réduit à celui de suiveur dans tous les domaines touchés par le projet de loi C-110 parce que le gouvernement fédéral se rendra lui-même incapable d'agir tant que sept provinces n'auront pas pris l'initiative. Le gouvernement fédéral ne pourra intervenir qu'une fois que les provinces en question auront proposé des modifications et les auront adoptées.

Comment cette mesure législative fonctionnera-t-elle en pratique? Nous croyons que le projet de loi est un monument d'imprécision. Il ne confère aucun pouvoir de réglementation qui puisse donner du poids aux mécanismes de consentement. Le projet de loi ne touche pas un mot sur la façon dont le consentement des provinces sera obtenu ou mesuré, ni sur la ou les personnes habilitées à l'accorder. S'agira-t-il d'une lettre ou d'un coup de fil du premier ministre? Faudra-t-il des résolutions des assemblées législatives provinciales? Des pétitions présentées par des porte-parole locaux d'un parti suffiront-elles? Tiendra-t-on des référendums provinciaux? Qui sera habilité à voter? Quoi qu'il en soit, étant donné que nous sommes exclus, nous n'avons pas à nous en soucier. Qu'en sera-t-il du partage de l'exercice du droit de veto qui est prévu dans l'accord conclu entre la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard? Le gouvernement fédéral tiendra-t-il compte de cet arrangement? Quelle est la peine prévue en cas d'omission de se conformer au projet de loi? L'interdiction, à notre connaissance, ne visant que les ministres, nous pouvons supposer que les députés de l'arrière-ban sont libres de déposer des résolutions.

Toutes ces questions, j'en suis convaincu, ont été soulevées à plusieurs reprises, et les réponses ne permettent pas de dégager un véritable consensus sur la façon dont pourrait ou devrait fonctionner le projet de loi. Ce n'est pas réconfortant, compte tenu

process the bill attempts to regulate, namely, our national government's role in amending the Constitution.

How does the bill operate in relation to territories? There were questions before the House of Commons committee as to whether the word "province" in the bill meant "government of a province". I have a more basic question, namely, whether "province" includes the Northwest Territories and the Yukon Territory. The federal Interpretation Act provides that the word "province" in federal statutes is deemed to include the Yukon and Northwest Territories. If that is the case, are we covered by the bill?

We think probably not. The bill states that an amendment "...must be consented to by a majority of the provinces that includes..." It then lists specific provinces and regions which must consent. We are not on that list. The Yukon is not included in that list. Neither is either of us included or listed in any of the regions defined by the bill. The Interpretation Act adds to the confusion. It certainly does not address our concerns.

When introducing the motion in the House of Commons on November 29, the Prime Minister stated:

...the Government of Canada also recognizes that a constitutional amendment is a serious measure. It should be based on a broad consensus. No region of Canada should be excluded.

We agree with the Prime Minister, but we are nervous that our part of the map does not seem to be coloured in. Senators, we can perhaps tolerate being excluded from the weather on late night national news broadcasts from time to time. The idea that, as governments and as people, we might be excluded from the constitutional processes is just not acceptable.

The Prime Minister further stated in his speech to the House of Commons on November 29 that the federal government was "...directly inspired by the major principles of our democracy."

What are those democratic principles? Perhaps that is what the federal press release of November 27 was alluding to when it stated:

The consent of the provinces and the regions will be able to be expressed in various forms: by direct notice, by a vote in the legislative assemblies, or by referendum.

How will Canadians in the territories or the territorial governments participate in this great democracy? There is no mention of referenda in the territories or votes in the legislative assemblies for the Northwest Territories or Yukon Territory.

Parliament is a national institution, and this bill is ordinary federal legislation. On a fundamental issue like constitutional change, the bill symbolizes that it is acceptable to think of Canada in far less than the sum of its parts. The Northwest Territories and de l'importance fondamentale du processus que le projet de loi vise à réglementer, à savoir le rôle de notre gouvernement national en matière de modification de la Constitution.

Quelle est la portée du projet de loi sur les territoires? Des questions ont fusé devant le comité de la Chambre des communes quant à savoir si le mot «province» signifie dans le projet de loi «gouvernement d'une province». J'ai une question encore plus fondamentale: Le mot «province» s'étend-il aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon? La Loi fédérale sur l'interprétation des lois prévoit que, dans les lois fédérales, le mot «province» comprend le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. S'il en est ainsi, le projet de loi s'applique-t-il à nous?

Nous pensons que ce n'est probablement pas le cas. Le projet de loi dit qu'une modification ne peut faire l'objet d'une motion de résolution que «si la majorité des provinces y a probablement consenti...» Il dresse ensuite la liste des provinces et des régions dont le consentement est requis. Nous ne figurons pas sur la liste. Le Yukon n'y figure pas. Aucun d'entre nous n'est compris dans les régions désignées dans le projet de loi. La Loi sur l'interprétation ne fait qu'ajouter à la confusion. En tout cas, elle n'apaise en rien nos inquiétudes.

Au moment de présenter la motion à la Chambre des communes le 29 novembre, le premier ministre a déclaré:

... le gouvernement du Canada reconnaît également qu'une modification constitutionnelle est une affaire sérieuse. Elle devrait reposer sur un large consensus. Aucune région du Canada ne devrait être exclue.

Nous sommes d'accord avec le premier ministre, mais nous sommes inquiets parce qu'il semble que nous ne figurions pas sur la carte. Sénateurs, nous pouvons peut-être tolérer qu'on oublie de nous mentionner de temps à autre dans les bulletins météorologiques diffusés au téléjournal national du soir. Mais l'idée que, en tant que gouvernements et en tant que nation, nous puissions être exclus des processus constitutionnels est tout simplement inacceptable.

Dans son discours qu'il a prononcé à la Chambre des communes le 29 novembre, le premier ministre a également déclaré que le gouvernement fédéral puisait «son inspiration directement dans les grands principes de notre démocratie».

Quels sont ces principes démocratiques? C'est peut-être ce à quoi le communiqué du gouvernement fédéral du 27 novembre faisait allusion quand il disait ceci:

Le consentement des provinces et des régions pourra s'exprimer sous diverses formes: par notification directe, par un vote aux assemblées législatives ou par référendum.

Comment les Canadiens des territoires ou les gouvernements territoriaux participeront-ils à ce formidable exercice de démocratie? Il n'est pas question de référendums dans les territoires ni de votes aux assemblées législatives pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

Le Parlement est une institution nationale et ce projet de loi est une loi fédérale ordinaire. À propos d'une question fondamentale telle que la réforme constitutionnelle, le projet de loi illustre l'idée qu'il est raisonnable de croire que le Canada est beaucoup moins the Yukon comprise 40 per cent of Canada's land area. Canadians live there. Canada claims to be a northern nation, and yet this bill has a very blind spot for the people and the part of Canada called the Yukon and the Northwest Territories.

We know that there will be a need in the next few years for so-called "house cleaning": Constitutional amendments arising from the creation of Nunavut on April 1 of 1999. In particular, there will be a need to: one, create a Senate seat for Nunavut; two, amend section 51(2) of the Constitution Act, 1867 to entitle Nunavut to return a member to the House of Commons; and, three, amend the Charter of Rights and Freedoms to include appropriate references to Nunavut.

In our view, the first two matters could be dealt with by an act of Parliament pursuant to the Constitution Act, 1886, and would not be affected by Bill C-110. However, amendments to the Charter would be caught by the bill.

How will constitutional amendments required for Nunavut be initiated, for example, to include appropriate references to Nunavut in the Charter? Will Bill C-110 force the federal government to wait for a province to initiate these changes? In our view, federal leadership on this particular issue is necessary, and yet the apparent operation of the bill would prevent it. Has the federal government considered this issue, and, if so, how do they intend to deal with it?

In the House of Commons on November 29, the Prime Minister also stressed the "Government's willingness to use practical and essential means to protect all the regions of Canada with regard to future constitutional changes."

However, the federal press release of November 27 extolling the merits of the bill suggested that provincial power over the creation of new provinces was a major selling point of the new veto arrangement.

Clearly, Bill C-110 and the process contemplated by it could directly affect the rights of Canadians in the Northwest Territories and the role and status of their territorial government in the federation.

The federal government is prepared to lend its veto to provinces to prevent territories from participating as full partners in the federation. The federal government has not consulted the Government of the Northwest Territories in fashioning this package for Quebec, nor have they offered to consider territorial interests or concerns when developing the federal constitutional position on issues like the creation of new provinces.

que la somme de ses parties. Les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon représentent 40 p. 100 de la superficie du Canada. Des Canadiens y habitent. Le Canada se veut une nation nordique, alors que ce projet de loi passe sous silence la population et cette région du Canada que l'on appelle le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Nous savons qu'il nous faudra, pour ainsi dire, mettre de l'ordre dans notre maison dans les années à venir: il faudra s'occuper des modifications constitutionnelles qu'entraînera la création du Nunavut, le 1<sup>er</sup> avril 1999. Il faudra notamment: premièrement, créer un siège sénatorial pour le Nunavut; deuxièmement, modifier le paragraphe 51(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 pour autoriser le Nunavut à envoyer un député à la Chambre des communes; enfin, troisièmement, modifier la Charte des droits et libertés pour y faire figurer les mentions pertinentes relatives au Nunavut.

À notre avis, les deux premières affaires pourraient être réglées par le truchement d'une loi fédérale comme il est prévu dans la Loi constitutionnelle de 1886, mesure qui n'aurait rien à voir avec le projet de loi C-110. Toutefois, les modifications devant être apportées à la Charte seraient touchées par le projet de loi.

Comment procédera-t-on aux modifications constitutionnelles rendues nécessaires à l'inclusion du Nunavut dans la Charte, par exemple? Le projet de loi C-110 obligera-t-il le gouvernement fédéral à attendre qu'une province propose ces modifications? Selon nous, le gouvernement fédéral doit faire preuve d'initiative dans ce dossier, ce à quoi s'oppose, semble-t-il, le projet de loi. Le gouvernement fédéral a-t-il envisagé cette question et, dans l'affirmative, comment entend-il la régler?

À la Chambre des communes, le 29 novembre, le premier ministre a évoqué «la volonté du gouvernement de prendre les moyens utiles et essentiels pour protéger toutes les régions du Canada face à des modifications constitutionnelles éventuelles».

Or, le communiqué du gouvernement fédéral du 27 novembre, vantant par avance les mérites du projet de loi, laissait entendre que le pouvoir des provinces en ce qui concerne la création de nouvelles provinces était un puissant argument de vente en faveur de la nouvelle disposition relative au veto.

Il est clair que le projet de loi C-110 et le processus qui l'accompagne pourraient avoir des conséquences directes sur les droits des Canadiens des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que sur le rôle et le statut de leur gouvernement territorial dans la fédération.

Le gouvernement fédéral est prêt à céder son veto aux provinces afin d'empêcher les territoires de participer à la fédération en tant que partenaire à part entière. Le gouvernement fédéral n'a pas consulté le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest au moment d'élaborer son offre au Québec, et il s'est bien gardé de prendre en considération les intérêts ou les préoccupations des territoires au moment de définir sa position constitutionnelle en ce qui concerne, par exemple, la création de nouvelles provinces.

The Government of the Northwest Territories must continue to speak for the residents of the Northwest Territories on constitutional issues.

The Prime Minister, in his speech to the House on November 29, stated that the veto was being given to Quebec for three reasons: because it had long claimed it; to ensure that it was a full participant in the evolution of the Constitution; and to have protection against amendments that could diminish the powers, rights, and privileges of Quebec. The Prime Minister stated:

The Government of Canada recognizes the legitimacy of those demands.

We are not claiming a provincial-type veto. However, we would like some recognition of the legitimacy of our participation in the federation for the same three reasons cited by the Prime Minister, because we also have long claimed it; we want to ensure that the territories is a full participant in the evolution of the Constitution; and we want protection against amendments that could harm our interests.

The territories are not presently mentioned in the formal amending procedures in the Constitution Act, 1982, and I would remind you that this should have no bearing on how territories are treated in the provisions of this bill.

Minister Rock himself stated that Bill C-110 does not affect the formal amending formula in the Constitution. He has been quoted by the media as saying:

This bill is neither intended to nor does it amend the constitution directly or indirectly.... It simply sets out the circumstances under which the Canadian government may support constitutional change.

I believe he confirmed this position to you yesterday.

We accept that the bill does not amend the amending formula. However, it is designed to fill perceived gaps in the formula by giving virtual vetoes to certain provinces and regions in situations where they do not now have vetoes. Why can the bill not address some of the traditional demands of the territories in relation to the amending procedures in the same spirit of innovation?

Because the bill is ordinary legislation, it must meet Charter principles. If the bill makes no provisions for territorial residents and territorial governments to participate in the processes it establishes, are you confident that this bill could withstand a Charter challenge? Is there some way to provide clarification and explanation of the principles which underlie the exclusion of Canadians in the territories from this bill?

The bill has also been described as being, to some degree, a symbolic measure. Minister Rock called it a bridge to 1997. For territories, it may be a bridge that leads nowhere. We seek an amendment to ensure that it does not mean the exclusion of the territories from the 1997 conference on the amending formula.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit continuer de s'exprimer au nom de sa population relativement aux dossiers constitutionnels.

Le premier ministre, dans le discours qu'il a prononcé à la Chambre le 29 novembre, a expliqué que l'on avait accordé le veto au Ouébec pour trois raisons: parce que le Québec le réclame depuis longtemps; pour s'assurer qu'il participe à part entière à l'évolution de la Constitution; pour le protéger de modifications qui pourraient diminuer ses pouvoirs, droits et privilèges du Ouébec. Le premier ministre a déclaré:

Le gouvernement du Canada reconnaît la légitimité de ces demandes.

Nous ne réclamons pas un veto de type provincial. Nous aimerions toutefois que l'on reconnaisse la légitimité de notre participation à la fédération pour les trois raisons invoquées par le premier ministre, à savoir parce que nous aussi le réclamons depuis longtemps, parce que nous voulons faire en sorte que les territoires participent à part entière à l'évolution de la Constitution et enfin, parce que nous voulons être protégés des modifications qui pourraient nuire à nos intérêts.

Les procédures de modification de la Loi constitutionnelle de 1982 ne font pas état des territoires, et je voudrais vous signaler que cela ne devrait rien à voir avec la façon dont les territoires sont traités dans le projet de loi.

Le ministre Rock lui-même a déclaré que le projet de loi C-110 ne concerne pas le mode de révision qui est prévu dans la Constitution. Selon les médias, il aurait dit ceci:

Ce projet de loi n'a pas pour objet de modifier et il ne modifie pas la Constitution, directement ou indirectement.[...] Il se borne à fixer les conditions dans lesquelles le gouvernement du Canada peut appuyer une modification constitutionnelle.

Je crois qu'il vous a confirmé cette position hier.

Nous convenons que le projet de loi ne modifie pas le mode de révision. Il vise néanmoins à combler ce qu'on y a perçu comme des lacunes en accordant des veto de fait à certaines provinces et régions dans des cas où elles en sont actuellement dépourvues. Pourquoi le projet de loi ne saurait-il accéder à certaines demandes traditionnelles des territoires en ce qui concerne les procédures de modification, et ce, dans un esprit d'innovation?

Étant une loi ordinaire, le projet de loi doit obéir aux principes de la Charte. Si le projet de loi n'assure pas la participation de la population des territoires et des gouvernements territoriaux au processus qu'il met en oeuvre, êtes-vous persuadés qu'il pourrait résister à une contestation en vertu de la Charte? Y a-t-il moyen de clarifier et d'expliquer les principes qui sous-tendent l'exclusion des Canadiens vivant dans les territoires de ce projet de loi?

De plus, le projet de loi a été décrit comme étant, dans une certaine mesure, un geste symbolique. Le ministre Rock l'a qualifié de pont menant à 1997. Pour les territoires, il s'agit peut-être d'un pont qui ne mène nulle part. Nous avons besoin d'un amendement pour nous assurer que cette mesure ne se traduise pas par l'exclusion des territoires de la conférence sur le mode de révision qui aura lieu en 1997.

Senators, this government is not seeking a provincial-type veto; we are seeking a return to common sense and openness. Bill C-110, in its present form, does not bind this country together and may foreclose options in relations to the territories and aboriginal peoples. We should not succumb to a narrow vision of the country as a hierarchy of regions graded against a scale of the magnitude of their political grievances.

We propose that Bill C-110 be amended to include the following provisions:

- 2.(1) No Minister of the Crown shall propose a motion for a resolution to authorize an amendment to the Constitution of Canada in relation to a matter that directly affects the territories unless the amendment has first been consented to by the territories.
- (2) The Prime Minister of Canada shall invite elected representatives of the governments of the Northwest Territories and the Yukon Territory to participate in the discussions of any constitutional conferences where, in the opinion of the Prime Minister, matters directly affecting the Northwest Territories and the Yukon Territory might be discussed.

In conclusion, we would like to leave you with three questions:

Do you agree that constitutional change and, in particular, formal and legislative changes to amending procedures, can have serious and direct implications for territories?

Does this bill deal fairly with Canadians in the territories and their territorial governments, and does it create a reasonable expectation that territorial governments will have a place at the table before, during, or after the 1997 constitutional conference?

Is the territories' request for continued inclusion in the constitutional processes and discussions unreasonable?

Thank you for your attention and your patience.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I know my colleagues have a number of questions. Hopefully, they will also deal with your three final questions.

Senator St. Germain: Mr. Minister, you and your people have put together an excellent brief as you always do when you come to Ottawa. I compliment you and thank you for that.

There is no question that this bill raises many concerns. The concerns you have raised have been presented to me and other senators by way of a series of phone calls to our offices.

The point was made only representatives from the Yukon, the Northwest Territories and B.C. are attending these hearings, in spite of the fact that invitations were sent out to all the provinces. One senator mentioned that this is such an innocuous piece of legislation that there was no interest from the other provinces in

Sénateurs, notre gouvernement n'a que faire d'un veto de type provincial; ce que nous souhaitons, c'est un retour au bon sens et à la transparence. Le projet de loi C-110, dans sa forme actuelle, ne réunifie pas ce pays et risque d'éliminer des options relativement aux territoires et aux peuples autochtones. Il ne faudrait pas se cantonner dans une vision étroite du pays qui consisterait à établir une hiérarchie des régions en fonction de l'ampleur de leurs griefs politiques.

Nous proposons que l'on modifie le projet de loi C-110 par l'ajout des dispositions suivantes:

- 2.(1) Un ministre de la Couronne ne peut déposer une motion de résolution autorisant une modification de la Constitution du Canada relativement à une question touchant directement les territoires que si ces derniers y ont préalablement consenti.
- (2) Le premier ministre doit inviter les représentants élus des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon à participer aux discussions de toute conférence constitutionnelle où, de l'avis du Premier ministre, des questions touchant directement les Territoires du Nord-Ouest et le Territoire du Yukon pourraient faire l'objet des discussions.

En guise de conclusion, nous voudrions vous laisser les trois questions suivantes:

Convenez-vous que les modifications constitutionnelles, et notamment les modifications législatives officielles portant sur les procédures de modification de la Constitution, peuvent avoir des effets sérieux et directs sur les territoires?

Ce projet de loi traite-t-il équitablement les habitants des territoires et leurs gouvernements et laisse-t-il entendre de façon raisonnable que les gouvernements des territoires auront leur place à la table avant, pendant ou après la conférence constitutionnelle de 1997?

La demande des territoires de toujours être invités aux discussions et au processus constitutionnels est-elle déraisonnable?

Je vous remercie de votre attention et de votre patience.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre. Je sais que mes collègues ont des questions à poser. J'espère qu'ils répondront également à vos trois dernières questions.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le ministre, vos collaborateurs et vous avez rédigé un excellent mémoire, comme c'est toujours le cas quand vous venez à Ottawa. Je vous en félicite et vous en remercie.

Il ne fait pas de doute que ce projet de loi soulève nombre de questions. Les préoccupations que vous avez exprimées nous ont déjà été communiquées, à moi et à d'autres sénateurs, au moyen d'une série d'appels téléphoniques.

Il a été souligné que seuls des représentants du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et de la Colombie-Britannique sont venus aux audiences, même si des invitations ont été adressées à toutes les provinces. Un sénateur a dit que ce projet de loi était tellement insignifiant que les autres provinces n'ont pas jugé bon attending, or else the other provinces had given the bill a benediction or a blessing by not appearing. That was my interpretation of what was said.

My belief is different. I believe that this bill is fraught with danger because it preempts negotiations in 1997. This is why other premiers and other governments are not showing up, in spite of the fact that you are here. It was a blatant omission to exclude you from this whole process, and I think you had no choice but to appear. I wish the other provinces had attended to give us their guidance and their views as to how they would proceed.

Given your perspective and your vast experience, would you comment on why you think representatives of these other governments have not attended these hearings?

Mr. Kakfwi: The question which came to mind — amongst other questions — following the close result of the October 30 referendum was: What are we prepared to do? What can we do to address the problem of national unity?

As a minister I thought it would be good to meet with other elected ministers at the earliest occasion to set a stage for discussing these concerns. However, such a meeting has not yet been held. It is impossible for me to read the minds of other government officials in this country. I cannot answer your question. I am sure they must have reasons for not attending these hearings, but they are not clear to me.

Senator St. Germain: The province of British Columbia made a presentation this morning. The minister responsible for constitutional affairs in the province of British Columbia brought forward the fact that he sees remedies through economic regeneration and a reaffirmation of the social programs in the country. I personally see another urgency. We simply cannot wait for this. By virtue of the fact that you feel that ministers of the regions and the provinces should have been called together, is that a reaffirmation that you see this as an urgent matter to be dealt with immediately?

Mr. Kakfwi: When we began discussions at the beginning of the Charlottetown Accord process, we went to the provinces and asked if we would be included in their meetings. We were accepted as full participants by the provinces and by the federal government of the day throughout the entire Charlottetown Accord process. I devoted eight months of my life solely to that exercise. It was not a wasted exercise for the people of the Northwest Territories because we understood that agreement and we supported it. We were one of the few governments that made a point of ensuring that our people were with us throughout that process and stayed with us. It had deep meaning for us.

We feel that, in making quick remedies to appease Quebec, we are playing musical chairs. This time around, there is no chair for us. It may be expedient, and there may be a process to give something to Quebec that will finally arrest its need to separate, but when it sounds like we will be left out and our rights and our

de venir aux audiences ou qu'elles ont donné leur consentement ou leur bénédiction au projet de loi en ne comparaissant pas. Telle est mon interprétation de ce qui a été dit.

Je pense autrement. J'estime que ce projet de loi est très risqué parce qu'il devance les négociations de 1997. C'est ce qui explique pourquoi les autres premiers ministres et gouvernements ne comparaissent pas, même si vous êtes venu. C'était une omission flagrante que de vous exclure de tout le processus, et je pense que vous n'aviez d'autre choix que de comparaître. Il aurait mieux valu que les autres provinces comparussent pour nous donner leurs points de vue quant à la façon de procéder.

Compte tenu de votre perspective et de votre vaste expérience, pourquoi pensez-vous que les représentants des autres gouvernements n'ont pas comparu à ces audiences?

M. Kakfwi: La question qui m'est venue à l'esprit, entre autres, après le résultat serré du référendum du 30 octobre est: Que sommes-nous prêts à faire? Que pouvons-nous faire pour régler le problème de l'unité nationale?

En ma qualité de ministre, j'ai pensé que ce serait une bonne chose de rencontrer d'autres ministres élus le plus tôt possible pour préparer la tenue de discussions à ce sujet. Toutefois, une telle rencontre n'a pas encore eu lieu. Il m'est impossible de lire dans l'esprit des représentants d'autres gouvernements du pays. Je n'ai pas de réponse à cette question. Je suis convaincu qu'ils ont leurs raisons pour ne pas avoir comparu à ces audiences, mais elles ne sont pas claires pour moi.

Le sénateur St. Germain: La province de la Colombie-Britannique a fait un exposé ce matin. Le ministre responsable des Affaires constitutionnelles de cette province a offert comme solutions la régénération économique et la réaffirmation des programmes sociaux du pays. J'estime, quant à moi, qu'il y a une autre urgence. Nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre d'attendre. Étant donné que, selon vous, les ministres des régions et des provinces auraient dû être conviés, est-ce là une réaffirmation que vous considérez cela comme une question urgente qu'il faut régler immédiatement?

M. Kakfwi: Quand nous avons amorcé les discussions au début du processus de négociation de l'Accord de Charlottetown, nous sommes allés voir les provinces et leur avons demandé si nous serions invités aux réunions. Nous avons été acceptés comme participants à part entière par les provinces et le gouvernement fédéral du jour durant tout le processus de l'Accord de Charlottetown. J'ai consacré huit mois de ma vie uniquement à cet exercice. Ce ne fut pas du temps perdu pour la population des Territoires du Nord-Ouest parce que nous avons compris cet accord et l'avons appuyé. Nous étions l'un des rares gouvernements s'étant assurés de l'accord et de l'appui de leur population durant tout le processus. Cela avait une signification profonde pour nous.

Nous estimons qu'en proposant des mesures hâtives pour apaiser le Québec, on joue à la chaise musicale. Cette fois-ci, il n'y a pas de chaise pour nous. C'est peut-être opportun, et il pourrait y avoir moyen d'offrir quelque chose au Québec pour mettre fin à ses velléités de séparation, mais lorsqu'il semble que

existence ignored, we question whether that is a healthy way for any government to act. That is why we are here.

Senator MacEachen: I thank the witness for his presentation. It was very thoughtful and moderate in tone, and yet it clearly expresses concerns which have been in the minds of the governments of the territories.

Perhaps I should begin by referring to a discussion we held this morning in which one of the witnesses from the University of Montreal was very critical of this bill because it did not address all constitutional concerns. If one approaches the issue from that perspective, then it is worthy of criticism. However, the bill itself has a limited purpose. The Minister of Justice made it very clear yesterday that the bill is a response to very specific issues that were raised in the Quebec referendum and an effort to respond quickly to commitments made to the Quebec people in the referendum. The bill is limited, and because it is limited to these specific issues, it does not address a range of other issues, including the issues you have raised.

The Minister of Justice also admitted all of this and said future steps would be taken to address other concerns. He referred to the aspirations of other institutions and groups in the country and said that these would be addressed in the future.

If I approach your presentation from that perspective, my concern is somewhat abated. However, I want to ask you one or two questions on the specifics.

At the bottom of page 17 of your presentation, you say:

Clearly, Bill C-110 and the process contemplated by it, could directly affect the rights of Canadians in the Northwest Territories and the role and status of their territorial government in the federation.

My reading of the bill is that there is no provision which explicitly refers to the Northwest Territories. Therefore, I take it that you have in mind the impact which, as you put it, the lending of the veto to provinces would have on the Northwest Territories.

I therefore ask two questions: What is your present understanding of the provisions which would permit the Northwest Territories to become provinces? How do you think, in concrete terms, this bill would affect the present situation?

Mr. Kakfwi: Mr. Chairman, the press release issued by the federal government made reference to that, using the example of the creation of new provinces as one in which this bill would be used. That is why we are concerned. This may foreclose any options we have to move under the present constitutional arrangements and make the process, perhaps, more cumbersome.

nous soyons exclus et que nos droits et notre existence même soient ignorés, nous nous demandons s'il s'agit là d'une bonne manière d'agir pour tout gouvernement. C'est pourquoi nous sommes ici.

Le sénateur MacEachen: Je remercie le témoin de son exposé. Celui-ci était très réfléchi et modéré, mais n'en exprimait pas moins les préoccupations des gouvernements des territoires.

Je pourrais peut-être commencer par faire allusion à une discussion que nous avons eue ce matin lorsqu'un des porte-parole de l'Université de Montréal a sévèrement critiqué ce projet de loi parce qu'il ne réglait pas tous les problèmes constitutionnels. Si l'on aborde la question sous cet angle, on est certes justifié à critiquer le projet de loi. Cependant, le projet de loi n'a, en soi, qu'un objet limité. Le ministre de la Justice a été très clair hier quand il a dit que le projet de loi apportait une réponse à des questions très précises qui ont été soulevées durant la campagne référendaire et qu'il visait à remplir rapidement des engagements pris envers la population du Québec pendant la campagne référendaire. Le projet de loi a une portée limitée, et comme il se limite à ces questions particulières, il ne traite pas d'une foule d'autres questions, comme celles que vous avez soulevées.

Le ministre de la Justice a également admis tout cela et a dit que d'autres mesures seront prises dans l'avenir pour régler ces autres questions. Il a fait allusion aux aspirations d'autres institutions et groupes du pays et a dit qu'on s'en occuperait plus tard.

Si j'aborde votre exposé de ce point de vue-là, mon inquiétude s'atténue quelque peu. Toutefois, j'ai une ou deux questions à vous poser sur les détails.

Au bas de la page 17 de votre mémoire, vous dites:

Il est clair que le projet de loi C-110 et le processus qu'il préconise pourraient toucher directement les droits des habitants des Territoires du Nord-Ouest ainsi que le rôle et le statut de leur gouvernement territorial au sein de la fédération.

D'après ma lecture du projet de loi, ce dernier ne renferme aucune disposition faisant explicitement allusion aux Territoires du Nord-Ouest. Par conséquent, je suppose que vous pensez à l'effet que pourrait avoir, selon vous, sur les Territoires du Nord-Ouest le fait d'accorder un droit de veto aux provinces.

J'ai donc deux questions à vous poser: Quelle est votre compréhension actuelle des dispositions qui permettraient aux Territoires du Nord-Ouest de devenir des provinces? Comment pensez-vous que, concrètement, ce projet de loi influera sur la situation actuelle?

M. Kakfwi: Monsieur le président, le communiqué émis par le gouvernement fédéral faisait allusion à cela, en donnant l'exemple de la création de nouvelles provinces comme étant une manière selon laquelle ce projet de loi pourrait être utilisé. C'est ce qui nous préoccupe. Cela pourrait exclure toute option que nous aurions à présenter aux termes des dispositions constitutionnelles en vigueur et, peut-être, rendre le processus plus complexe.

I am not well versed in the technical aspects of the Constitution, but the Constitution Act, 1982 basically says that, for the creation of new a province, you require the agreement of a majority of the provinces. However, the Constitution Act, 1871 says that the federal government has the power to create provinces unilaterally. We take the view that the federal government has that power, but we would still like to have included wording, as we have said consistently, that the territory affected should consent before the federal government would move. Our preference is that it would be a unilateral power of the federal government. The 1982 amending formula or requirement is only to effect the process.

As to the creation of provinces, we would be even further excluded.

**Senator MacEachen:** What is your understanding of the present provisions concerning the creation of provinces?

Mr. Kakfwi: As I have just tried to explain, it is not clear because the original Constitution says that the creation of new provinces is a federal power, and the federal government can act unilaterally to create new provinces.

Senator MacEachen: Right.

Mr. Kakfwi: The requirement of the Constitution Act, 1982 for the creation of a new province is 7-50.

Senator MacEachen: Yes.

**Senator Murray:** And that is notwithstanding any other law or practice.

Mr. Kakfwi: Yes. That issue was raised during the Charlottetown Accord as well and people agreed that it is not clear. There are many parts of that Constitution which may be unclear, and we have sought clarification. We want the provisions of the Charlottetown Accord reflected in this bill as much as possible.

Senator MacEachen: Your argument is that the present Constitution requires 7-50, but with any provision that would lend the veto to any province it would be more difficult. That, I take it, is your point.

Mr. Kakfwi: Yes.

Senator MacEachen: I turn now to the amendments you propose. On the face of it, I do not see how the amendments address that problem. It would help me if I could see how these amendments would provide a remedy to the problem which you have described to me.

Mr. Kakfwi: Mr. Chairman, I will ask Mr. Bernie Funston to answer the senator's question.

Mr. Bernard Funston, Special Advisor on Constitutional Affairs, Ministry of Intergovernmental and National Constitutional Affairs, Government of the Northwest Territories: Mr. Chairman, proceeding from the perspective that the Je ne suis pas un expert en matière constitutionnelle, mais je sais que la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que, pour pouvoir créer une nouvelle province, il faut obtenir l'accord d'une majorité de provinces. Toutefois, la Loi constitutionnelle de 1871 prévoit que le gouvernement fédéral a le pouvoir de créer des provinces unilatéralement. Nous convenons que le gouvernement fédéral a ce pouvoir, mais nous voulons toujours ajouter une disposition, comme nous l'avons demandé de façon constante, selon laquelle le territoire concerné devrait donner son consentement avant que le gouvernement fédéral ne procède à la création d'une province. Notre préférence est que le gouvernement fédéral dispose du pouvoir unilatéral de créer de nouvelles provinces. La formule de modification de 1982 ne porte que sur la mise en oeuvre du processus.

Quant à la création de provinces, nous serions encore plus

Le sénateur MacEachen: Quelle est votre compréhension des dispositions actuelles sur la création de provinces?

M. Kakfwi: Comme je viens tout juste d'essayer de l'expliquer, ce n'est pas clair parce que la Constitution initiale prévoit que la création de nouvelles provinces est un pouvoir fédéral et que le gouvernement fédéral peut agir unilatéralement pour créer de nouvelles provinces.

Le sénateur MacEachen: C'est juste.

M. Kakfwi: Par ailleurs, la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que la création de nouvelles provinces est assujettie à l'exigence des 7-50.

Le sénateur MacEachen: Oui.

Le sénateur Murray: Et cela est sous réserve de toute autre loi ou pratique.

M. Kakfwi: Oui. Cette question a été soulevée aussi pendant les discussions sur l'Accord de Charlottetown et les gens ont convenu que ce n'était pas clair. La Constitution renferme nombre de dispositions qui ne sont pas claires, pour lesquelles nous avons demandé des clarifications. Nous voulons que les dispositions de l'Accord de Charlottetown se reflètent le plus possible dans ce projet de loi.

Le sénateur MacEachen: Votre argument est que la Constitution actuelle prévoit la règle des 7-50, mais que l'ajout de toute disposition accordant un droit de veto à n'importe quelle province rendrait cela plus difficile. C'est ça que vous voulez souligner.

M. Kakfwi: Oui.

Le sénateur MacEachen: Passons maintenant aux amendements que vous proposez. À première vue, je ne vois pas en quoi vos amendements règlent le problème. J'aimerais bien comprendre en quoi ces amendements fourniraient une solution au problème dont vous m'avez parlé.

M. Kakfwi: Monsieur le président, je demanderai à M. Bernie Funston de répondre à la question du sénateur.

M. Bernard Funston, conseiller spécial en matière constitutionnelle, ministère des Affaires intergouvernementales et nationales, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest: Monsieur le président, en partant du point de vue que la Constitution is presently vague, it has two relevant sections dealing with the creation of new provinces. One is the Constitution Act, 1871 which gives that power unilaterally to the federal government.

Senator Murray: That has never been repealed.

Mr. Funston: It has never been repealed and was, in fact, re-affirmed in 1982 as part of the Constitution.

Let us assume that it is a unilateral federal power to create a new province. With our amendment, Bill C-110 would ensure that territorial consent is given before the federal government can proceed unilaterally. That is something which is currently not in the 1871 act.

In the second scenario, the Constitution Act, 1982 is the act which prevails. In that scenario, at least we are in the loop with all the others and have consent.

In both cases, the amendment would cover our concern.

Senator MacEachen: You say, with respect to the first provision, that this would guarantee that the federal government would not act without your consent in making a territory a province.

Mr. Funston: That is right.

Senator MacEachen: I understand your excessive caution, but I do not see how the amendment would overcome, in any way, as you put it, the lending of the veto in the second case.

Mr. Funston: As I said, this bill cannot amend the Constitution of Canada and we acknowledge that fact. Therefore, we have dealt with the two interpretations of the Constitution. With regard to the 1871 act, you are right in that the implied effect of this amendment would be that, if Parliament cannot create a province without our consent, the business of seeking to be a province would have to be initiated in the territory, which would be what we aimed to get through the Charlottetown process and through our submissions to the Beaudoin-Edwards committee.

In the second case, if the relevant constitutional provision is the 1982 act, something that is not amended with this bill, our proposed amendment has to deal with that reality, the Constitution of Canada of 1982 being the predominant provision, and it simply includes the territories in the loop.

Senator MacEachen: But it does not.

Mr. Funston: It does, because it would say that before any province or territory or the federal government could initiate an amendment to create a new province, the territory would have to consent. The terms of provincehood would have to be consented to by the territory. They could not be imposed, for example, through provincial means.

Senator MacEachen: Suppose that provision were accepted. You would be consulted and you would say, "Yes, we want to be a province." Then suppose it is subject to 7-50. If the process is subject to Bill C-110, and the federal government lends a veto to a

Constitution actuelle est vague, je voudrais souligner deux articles pertinents qui portent sur la création de nouvelles provinces. Le premier figure dans la Loi constitutionnelle de 1871 et accorde ce pouvoir unilatéralement au gouvernement fédéral.

Le sénateur Murray: Cet article n'a jamais été abrogé.

M. Funston: Il n'a jamais été abrogé et, en fait, il a même été réaffirmé en 1982 dans la Constitution.

Supposons que le gouvernement fédéral a le pouvoir unilatéral de créer de nouvelles provinces. Cependant, avec l'amendement que nous proposons, le projet de loi C-110 ferait en sorte que l'assentiment des territoires soit donné avant que le gouvernement fédéral puisse procéder unilatéralement. Pareille exigence ne figure pas dans la loi de 1871.

Dans le second scénario, c'est la Loi constitutionnelle de 1982 qui a préséance. Dans ce scénario, nous serions sur le même pied que les autres et devrions accorder notre consentement.

Dans les deux cas, l'amendement répondrait à notre préoccupation.

Le sénateur MacEachen: Vous dites, en ce qui touche la première disposition, que cela ferait en sorte que le gouvernement fédéral ne puisse transformer un territoire en province sans avoir au préalable obtenu votre consentement.

M. Funston: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Je comprends votre soin excessif, mais je ne vois pas comment l'amendement l'emporterait, d'une façon ou d'une autre, sur le prêt de veto dans le deuxième cas.

M. Funston: Comme je l'ai dit, ce projet de loi ne peut modifier la Constitution du Canada, et nous le reconnaissons. Nous avons donc tenu compte des deux interprétations de la Constitution. En ce qui concerne la loi de 1871, vous avez raison parce que l'amendement suppose que, si le Parlement ne peut créer une province sans notre consentement, c'est le territoire qui aspire à devenir une province qui doit engager le processus, ce à quoi nous tendions dans nos efforts à Charlottetown et dans nos mémoires au comité Beaudoin-Edwards.

Dans le deuxième cas, si la disposition constitutionnelle pertinente est la loi de 1982, qui n'est pas modifiée par ce projet de loi, l'amendement que nous proposons doit porter sur cette réalité, la Constitution du Canada de 1982 étant la disposition qui prévaut, et il se trouve simplement à inclure les territoires.

Le sénateur MacEachen: Mais ce n'est pas le cas.

M. Funston: C'est le cas, parce que, selon l'amendement, avant qu'une province, un territoire ou le gouvernement fédéral puisse proposer une modification pour créer une nouvelle province, le territoire doit y consentir. Les modalités que suppose le statut de province devraient être acceptées par le territoire. Elles ne pourraient être imposées, par exemple, par des manoeuvres provinciales.

Le sénateur MacEachen: Supposons que cette disposition est acceptée. Vous serez consultés et vous direz: «Oui, nous voulons devenir une province.» Supposons maintenant que cela exige l'application de la formule du 7-50. Si le processus est assujetti au province which would have the effect of quashing your proposed amendment, your proposed provincehood, then this would not help.

Mr. Funston: I see your point, senator. The larger question is whether or not we can amend the Constitution of Canada, which would be the root cause of the main problem, that is, seven provinces would already be involved in the loop. We cannot correct that problem with this bill.

Senator MacEachen: Nor can you correct it with your amendment.

Mr. Funston: Nor through any amendment we put forward. Bill C-110 cannot amend the 1982 act. To do so would be unconstitutional. You are right, senator, we are splitting hairs as to whether it is 7-50 or 8-50.

Senator MacEachen: In my humble opinion, this is not a good remedy for your difficulty. However, I will look at it again.

I would make one other comment, not in an effort to be obstructive but, perhaps, to point out the pitfalls. I think this amendment is probably beyond the scope of this particular bill. It might have a chance of surviving as an independent bill. In any event, I thank you for telling me that this amendment does not solve the question of lending the veto.

Mr. Funston: What I am saying, senator, is that, because of the nature of the bill, it falls between two categories. The first is that it is ordinary legislation; and the second is that it is part of the Constitution. One has to decide which it is before they proceed.

Senator MacEachen: You have agreed that it is ordinary legislation.

Mr. Funston: We have. Having agreed, we now have to deal with the difficulty of having a Constitution that has two provisions which deal with an issue that is near and dear to the heart of the territories, that is, provincehood. As the minister pointed out, the preferred route was through Charlottetown, and those uncertainties were corrected. In our humble submission, this bill does not allow us to deal with that uncertainty in the Constitution, which is the root problem.

I agree with you. The solution, as crafted, leaves some questions. However, it is the best we could do with what we were given.

Senator MacEachen: Thank you. I know it is difficult. I wanted to see if you could point out to me the link between lending you the veto and the amendment. I have some consolation in that, perhaps, we are close to each other in our analysis.

**Senator Rivest:** I understand that your concern with this bill is that it does not, once again, constitute an improvement for the people of the territories.

projet de loi C-110, et si le gouvernement fédéral prête à une province un veto ayant pour effet d'annuler l'amendement que vous proposez, le statut de province que vous proposez, cette mesure ne serait d'aucune aide.

M. Funston: Je comprends votre point de vue, sénateur. La principale question consiste à déterminer si, oui ou non, nous pouvons modifier la Constitution du Canada, ce qui serait la première cause du principal problème, soit que sept provinces soient déjà impliquées. Nous ne pouvons régler ce problème avec ce projet de loi.

Le sénateur MacEachen: Vous ne pouvez le régler non plus avec votre amendement.

M. Funston: Ni au moyen de n'importe quel amendement que nous pourrions proposer. Le projet de loi C-110 ne peut modifier la loi de 1982, ce serait contraire à la Constitution. Vous avez raison, sénateur, nous ergotons pour déterminer si la formule devrait être de 7-50 ou de 8-50.

Le sénateur MacEachen: À mon humble avis, nous ne réglerons pas votre problème de cette façon. Mais je reviendrai sur cette question.

Je ferai une autre observation, non pas pour soulever des obstacles, mais peut-être pour signaler les pièges. Je suis d'avis que cet amendement dépasse probablement la portée du projet de loi dont nous sommes saisis. Il aurait peut-être plus de chance si c'était un projet de loi indépendant. De toute façon, je vous remercie de dire que cet amendement ne règle pas la question du prêt de veto.

M. Funston: Ce que je dis, sénateur, c'est que, de par sa nature, le projet de loi se situe entre deux catégories. D'une part, c'est une mesure législative ordinaire et, d'autre part, il s'insère dans la Constitution. Il faut choisir la catégorie avant d'aller de l'avant.

Le sénateur MacEachen: Vous avez convenu que c'était une mesure législative ordinaire.

M. Funston: Oui. L'ayant reconnu, nous devons maintenant nous attaquer à la difficulté d'avoir une Constitution qui renferme deux dispositions portant sur un sujet qui touchent de près les territoires et qui leur tient à coeur, c'est-à-dire le statut de province. Comme le ministre l'a fait remarquer, la meilleure voie, c'était Charlottetown, et ces incertitudes ont été clarifiées. À notre humble avis, ce projet de loi ne permet pas de lever cette incertitude dans la Constitution, qui est le principal problème.

Je suis d'accord avec vous. La solution, dans son état actuel, ne répond pas à certaines questions. Toutefois, c'est le mieux que nous pouvions faire avec les moyens mis à notre disposition.

Le sénateur MacEachen: Merci. Je sais que c'est difficile. Je voulais voir si vous pouviez me définir le lien entre le fait de vous prêter le veto et l'amendement. Je me console à la pensée que nos analyses se rejoignent peut-être.

Le sénateur Rivest: Je comprends que le projet de loi vous inquiète parce que, encore une fois, il ne représente pas une amélioration pour les habitants des territoires.

### [Translation]

I want to ask you a specific question concerning your first amendment proposal, on page 21.

### [English]

No Minister of the Crown shall propose a motion for a resolution to authorize an amendment to the Constitution of Canada in relation to a matter that directly affects the territories—

I understand your goal. However, P.E.I. and Manitoba, for example, under Bill C-110 do not have the right to block or to oppose an amendment which directly affects those two provinces. Yet, you ask that there be an amendment for the territories. P.E.I. and Manitoba are part of a group in this bill. Why should it not be the same for the territories? Why do you want a veto right with respect to any subject which affects your rights and privileges?

Mr. Kakfwi: As we understand from the Prime Minister, the bill has been designed to take care of the demands of Quebec.

**Senator Rivest:** I come from Quebec, and I do not share your opinion. It gives nothing to Quebec.

Mr. Kakfwi: Many people in Quebec might make the same comment. I am just saying that, from reading the text of the Prime Minister, that is what I understood him to say. He said this bill is designed to take care of certain concerns of Quebec and the commitments he made during the referendum.

We are simply making the point that, if you are doing that for Quebec because they have a legitimate concern, then we have concerns as well. Include us in it.

Senator Rivest: Do you understand that, by putting your amendment in this way, P.E.I. could ask for the same advantage? They have no such consideration in the bill. P.E.I. is a part of the maritime provinces. Why should it not also apply to Manitoba? Everyone in Canada, including the territories, will have the right of veto on any amendment to the Constitution which affects their rights and privileges. It will be a very tough amending formula if we follow your suggestion.

**Mr. Kakfwi:** Our two concerns have to do with the extension of boundaries and the creation of new provinces.

For instance, Quebec has long stated its interest in certain islands that are now within the jurisdiction of the government of the Northwest Territories. We have been aware of this interest for years. We take the view that the Constitution should be amended to ensure that a province cannot lobby the federal government to act unilaterally to change provincial boundaries without consulting and receiving the consent of the territory affected. That is what the Charlottetown Accord proposed. However, the people did not vote for it in the numbers that we hoped.

### [Français]

Je voudrais vous poser une question particulière sur votre première proposition d'amendement, à la page 21.

# [Traduction]

Un ministre de la Couronne ne peut déposer une motion de résolution autorisant une modification de la Constitution du Canada relativement à une question touchant directement les territoires...

Je sais où vous voulez en venir. Cependant, en vertu du projet de loi C-110, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba n'ont pas le droit de bloquer un amendement qui les touche directement ou de s'y opposer. Pourtant, vous demandez d'apporter un amendement pour les territoires. L'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba font partie d'un groupe dans ce projet de loi. Pourquoi n'en irait-il pas de même pour les territoires? Pourquoi voulez-vous un droit de veto qui s'applique à tout sujet touchant vos droits et vos privilèges?

M. Kakfwi: Sauf erreur, le premier ministre a déclaré que le projet de loi répondait aux demandes du Québec.

Le sénateur Rivest: Je viens du Québec, et je ne partage pas votre opinion. Le projet de loi ne donne rien au Québec.

M. Kakfwi: De nombreux Québécois pourraient faire la même observation. Je dis simplement que, en lisant le texte du premier ministre, c'est ce que j'ai compris. Il a déclaré que ce projet de loi calmerait certaines inquiétudes du Québec et donneraient suite aux engagements pris au cours de la campagne référendaire.

Nous faisons simplement valoir que, si vous faites cela pour le Québec, qui exprime une préoccupation légitime, nous avons aussi des préoccupations. Incluez-nous.

Le sénateur Rivest: Comprenez-vous qu'en proposant un tel amendement, l'Île-du-Prince-Édouard pourrait aussi demander le même avantage? L'Île-du-Prince-Édouard ne reçoit aucun traitement spécial dans le projet de loi, qui l'inclut dans les provinces maritimes. La même chose ne pourrait-elle pas s'appliquer au Manitoba? Tout le monde au Canada, y compris les territoires, aurait un droit de veto applicable à toute modification constitutionnelle qui touche ses droits et ses privilèges. La formule de modification constitutionnelle sera vraiment très compliquée si nous suivons votre recommandation.

M. Kakfwi: Nos deux préoccupations ont trait à l'extension des frontières et à la création de nouvelles provinces.

Par exemple, le Québec soutient depuis longtemps qu'il s'intéresse à certaines îles qui relèvent actuellement de la compétence du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Nous connaissons cet intérêt depuis des années. Nous sommes d'avis que la Constitution devrait être modifiée afin de garantir qu'aucune province ne puisse exercer de pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il prenne unilatéralement des mesures pour changer les frontières provinciales sans consulter le territoire visé et obtenir son consentement. Une proposition avait été faite en ce sens à Charlottetown, mais elle n'avait pas reçu tout l'appui que nous attendions.

When this bill came forward we saw that there was no mention of us whatsoever in it. There are no assurances concerning the political gains we have made. There is no assurance that Quebec will be in the room with the other provinces and the federal government in these constitutional talks.

The matters of the creation of new provinces and the extension of provincial boundaries are elements which could be affected by this bill. We have no assurances in this regard. There is no mention of us in the bill. It is not a perfect bill. I do not think anyone has ever said that it is. We try to be consistent in the things about which we seek assurance.

Senator Carstairs: I wish to focus specifically on the two amendments that you propose. As you know, there is a formal amendment process to be taken with respect to amending the Constitution, which has been the primary way in which we have amended the Constitution in the past. Sometimes there has been judicial interpretation, and sometimes custom and tradition have prevailed.

After the experience at Charlottetown and the attendance of the territories, do you honestly believe that any government in this country would hold another constitutional conference and not invite the representatives of the Northwest Territories and Yukon?

Mr. Kakfwi: That is a good question, Senator Carstairs. The difficulty is that this is a political game which we play. You know it is a good game, and an honest one.

You have seen casualties over the years. The biggest one is Quebec and its grievous treatment, at least in its perception, by people who are supposed to have a chair for it in constitutional discussions. It perceives itself as having been excluded from the patriation and from the midnight talks a long time ago. Quebec is mentioned prominently in the Constitution. We are not.

Anytime constitutional talks or amendments come up we say, politically, that we are included at this time. For greater assurance, I guess we would like a membership card. We do not have that.

This bill makes absolutely no reference to the Charlottetown Accord, but it does mention the Victoria principle, which occurred a long time ago. We wish it would build more on the achievements that were made, at least politically, in the course of the Charlottetown Accord.

Senator Carstairs: Any government that would choose not to invite the territories to another constitutional conference would probably be guilty of a certain amount of political suicide.

Clearly, your position has been made clear and it has been respected.

When you use the phrase "that directly affects the territories", are you referring only to the admission to provincehood, or are there other areas that you would include under that concept of "directly affects the territories"?

Quand ce projet de loi a été déposé, nous avons constaté qu'il n'y avait pas la moindre allusion à nous. Il n'y a aucune garantie concernant les gains politiques que nous avons réalisés. Il n'y a aucune garantie que le Québec participera, de concert avec les autres provinces et le gouvernement fédéral, à ces discussions constitutionnelles.

Les questions de création de nouvelles provinces et de l'extension des frontières provinciales pourraient être touchées par le projet de loi. Nous n'avons aucune garantie à ce sujet. Il n'y a aucune mention de nous dans le projet de loi. Cette mesure n'est pas parfaite. Je doute que quelqu'un l'ait prétendu. Nous essayons toujours d'être cohérents pour ce qui est des garanties que nous demandons.

Le sénateur Carstairs: Je voudrais attirer l'attention sur les deux amendements que vous proposez. Comme on le sait, il existe un processus officiel à suivre pour modifier la Constitution, processus qui a généralement servi dans le passé pour apporter des modifications constitutionnelles. On a utilisé parfois une interprétation judiciaire et, d'autres fois, la coutume et la tradition ont prévalu.

Après l'expérience de Charlottetown, où les territoires étaient présents, croyez-vous honnêtement qu'un gouvernement au Canada serait prêt à tenir une autre conférence constitutionnelle sans inviter les représentants des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon?

M. Kakfwi: C'est une bonne question, sénateur Carstairs. Le hic, c'est que nous jouons à faire de la politique. C'est un jeu excellent et honnête.

Il y a eu des perdants au fil des années. Le plus grand perdant, c'est le Québec qui a subi un mauvais traitement, du moins à son point de vue, aux mains de ceux qui étaient censés lui faire une place à la table des négociations constitutionnelles. Le Québec croit avoir été exclu des pourparlers sur le rapatriement et des discussions de fin de soirée qui remontent à bien des années. La Constitution fait large place au Québec. Ce n'est pas notre cas.

Chaque fois qu'il est question de tenir des discussions ou d'apporter des modifications concernant la Constitution, nous disons, en politique, que nous allons y participer cette fois. Pour plus de certitude, nous aimerions avoir un genre de carte de membre. Nous n'en avons pas.

Le projet de loi ne se reporte pas à l'Accord de Charlottetown, bien qu'il fasse allusion au principe de Victoria, qui remonte encore plus dans le temps. Nous aimerions bâtir davantage sur ce qui a été réalisé, au moins du point de vue politique, aux fins de l'Accord de Charlottetown.

Le sénateur Carstairs: Un gouvernement qui n'inviterait pas les territoires à une autre conférence constitutionnelle commettrait probablement, dans une certaine mesure, un suicide politique.

De toute évidence, vous avez bien défendu votre position, que nous respectons.

Quand vous parlez d'une «question touchant directement les territoires», faites-vous allusion seulement à l'obtention d'un statut de province ou à d'autres questions?

Mr. Kakfwi: I will give the second part of your question to Mr. Funston. Concerning the earlier point you made, namely, that we should feel comfortable because who in his right mind would exclude us, I would be happy to get assurance from the Prime Minister, or even from the Minister of Justice, on that point.

Senator MacEachen: Is Senator Carstairs' assurance not good enough? Why not accept her word?

Mr. Kakfwi: Perhaps if the two of you joined together it would have added weight.

Senator MacEachen: We will agree with her.

Mr. Kakfwi: I would be quite happy if the Prime Minister said, explicitly, that we are part of the family and we will be there.

Mr. Funston: On the question of what it would potentially directly affect, there is some uncertainty. I understand Minister Rock was here yesterday but did not shed any light on the sort of examples of matters that would be covered by the bill. The two obvious ones would be the creation of new provinces and the extension of provincial boundaries into the territories.

A third is mentioned in our submission, namely, a Charter amendment, for example, to include Nunavut in references in the Charter, if the spirit of the bill is applicable to all kinds of amendments to the Constitution. The federal press release mentioned national institutions and two examples were given: The creation of a new Senate seat, and ensuring MPs for Nunavut. If those were made in advance of 1999 when Nunavut springs into being, and the federal government chose to use a resolution process instead of its unilateral power, then those would be caught as well.

To address Senator Rivest's point of getting more than P.E.I., that is not the case. P.E.I. and all the other provinces, under the 7-50 formula, have the opting-out power, the so-called "negative" veto, if there is anything that affects their powers, rights or privileges. You have that in the Constitution.

This gives to the territories a legislative equivalent. But it is not a legislative equivalent if you take the point that the federal government still has the discretion to act as it sees fit in the appropriate circumstance. It is probably inaccurate to say that we get more than P.E.I. through this bill, because this bill gives provinces a veto on matters that do not directly affect them now. That was the point of the bill. They are already covered under the Constitution. Under section 41 they have a veto, and they have a negative veto under section 38(3).

Senator Carstairs: Please excuse my ignorance about the history of the territories. Clearly, they have not imposed provincehood on you, because you are not provinces yet. Can you give me another example where the federal government, via the Constitution, has imposed new powers or taken powers from the territories without the consent of the territories?

M. Kakfwi: Je laisse à M. Funston le soin de répondre à la deuxième partie de votre question. Quant à ce que vous avez déclaré plus tôt, c'est-à-dire que nous devrions être tranquilles, parce qu'aucune personne saine d'esprit ne songerait à nous exclure, je serais heureux d'obtenir une garantie à cet effet du premier ministre ou même du ministre de la Justice.

Le sénateur MacEachen: La garantie du sénateur Carstairs ne suffit-elle pas? Pourquoi n'acceptez-vous pas sa parole?

M. Kakfwi: Peut-être que si vous donnez tous deux votre parole, la garantie sera plus sûre.

Le sénateur MacEachen: Nous sommes d'accord avec elle.

M. Kakfwi: Je serais très heureux si le premier ministre déclarait, sans la moindre ambiguïté, que nous faisons partie de la famille et que nous allons y rester.

M. Funston: Il y a un certain flou entourant ce qui pourrait être directement touché. Si je comprends bien, le ministre de la Justice était ici hier, mais il n'a pas précisé le genre de questions que le projet de loi toucherait. Les deux questions les plus évidentes seraient la création de nouvelles provinces et l'extension des frontières provinciales sur les territoires.

Dans notre mémoire, nous avons fait état d'une troisième question, c'est-à-dire une modification de la Charte, par exemple, pour y inclure des mentions au Nunavut, au cas où l'esprit du projet de loi s'applique à toute modification constitutionnelle. Le communiqué fédéral a mentionné des institutions nationales et cité deux exemples: la création d'un nouveau siège au Sénat et de circonscriptions électorales au Nunavut. Si cela se réalise avant 1999, date où le Nunavut deviendra officiellement une entité, et si le gouvernement fédéral décide de recourir à un processus de résolution plutôt que d'utiliser son pouvoir d'agir unilatéralement, ces institutions seront également comprises.

Le sénateur Rivest a soulevé la possibilité qu'il n'y ait pas que l'Île-du-Prince-Édouard, mais ce n'est pas le cas. En vertu de la formule du 7-50, l'Île-du-Prince-Édouard et toutes les autres provinces pourraient exercer un droit de retrait, le prétendu veto «négatif», si jamais leurs pouvoirs, leurs droits ou leurs privilèges étaient menacés. C'est dans la Constitution.

Le projet de loi apporte l'équivalent législatif aux territoires. Or, ce n'est pas l'équivalent législatif, si l'on pense que le gouvernement fédéral peut toujours décider d'agir s'il juge que les circonstances le justifient. Il est probablement faux de dire que nous recevons plus que l'Île-du-Prince-Édouard dans ce projet de loi, parce que ce dernier confère aux provinces un droit de veto sur des questions qui ne les touchent pas directement pour le moment. C'était le but recherché dans ce projet de loi. Elles sont déjà protégées en vertu de la Constitution. L'article 41 leur donne un droit de veto, et le paragraphe 38(3) leur donne un droit de veto négatif.

Le sénateur Carstairs: Pardonnez-moi mon ignorance au sujet de l'histoire des territoires. Il est clair qu'on ne vous a pas imposé le statut de province parce que vous n'êtes pas encore des provinces. Pouvez-vous me donner un autre exemple où le gouvernement fédéral, au moyen de la Constitution, a imposé ou enlevé des pouvoirs aux territoires sans leur consentement?

Bill C-110

Mr. Funston: The Constitution Act, 1982 did that when it imposed the new amending formula. It changed the convention, if you want to call it that, whereby a territory could petition the federal government for creation of a new province. This was done in the prairie provinces in the 1870s. In other words, it threw a cloud over the 1871 act that we mentioned earlier. That was done in the face of objections by the territories at the time that the amending formula unfairly appeared to give a provincial role in the creation of a new province where it did not have it before. That is the most obvious example.

Senator Beaudoin: Do you feel that aboriginal self-government comes under section 35 of the Constitution Act, 1982, or do we require a constitutional amendment to enshrine that in the Constitution? The Royal Commission will discuss that subject.

Mr. Kakfwi: We take the view that the inherent right exists, and it should be reflected appropriately in the Constitution.

Any quasi-constitutional package like this should show some respect for the long-standing grievance of aboriginal people in this country to be recognized as another distinct people. It is not there. The aboriginal leaders will have time to express that themselves. Constitutionally, we take the view that it should be done in both cases.

Senator Beaudoin: It may be that it is implicitly guaranteed by section 35. I have a doubt, but if my doubt is well-founded, obviously you would like it to be enshrined in the Constitution. However, the Charlottetown Accord is dead.

Mr. Kakfwi: I understand what you are saying. We have always said that it existed. We are not sure that we all share the view that the Liberal government has now taken, namely, that it is there and it is implicit in section 35.

Some of us still say that it should be explicit in the Constitution. If it was there all along, why has the Government of Canada taken so long to say so? In case there is some regression, it should be vividly explicit. That is what the fight has been about.

Senator Beaudoin: Section 42 comes under Bill C-110, if I am not mistaken. It is obvious in my opinion. Forget about the Charlottetown Accord; forget about the Meech Lake Accord; and forget about the recommendations in the Beaudoin-Edwards report. All of that is dead.

The problem is that section 42 refers to the extension of existing provinces and the territories and the establishment of new provinces. This is the 7-50 formula under Canadian constitutional law. As a consequence, Bill C-110 applies to that.

M. Funston: La Loi constitutionnelle de 1982 a fait cela lorsqu'elle a imposé la nouvelle formule de modification. Elle a changé la convention, si on peut employer ce terme, selon laquelle un territoire pouvait présenter une pétition au gouvernement fédéral pour demander la création d'une nouvelle province. Cela s'est fait dans les provinces des Prairies à la fin des années 1870. Autrement dit, elle est venue embrouiller la loi de 1871 mentionnée plus tôt, et ce, malgré les objections des territoires, qui ont soutenu à ce moment-là que la formule de modification semblait donner injustement aux provinces un rôle dans la création d'une nouvelle province, rôle qu'elles n'avaient pas auparavant. C'est l'exemple le plus évident.

Le sénateur Beaudoin: Pensez-vous que l'autonomie gouvernementale des autochtones est incluse dans l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou avons-nous besoin d'une modification constitutionnelle pour consacrer ce droit dans la Constitution? La commission royale se penchera sur cette question.

M. Kakfwi: Nous sommes d'avis que le droit inhérent existe et devrait être garanti de façon explicite dans la Constitution.

Des propositions quasi constitutionnelles comme celles-ci devraient témoigner d'un certain respect à l'égard de la revendication présentée il y a longtemps par les autochtones de ce pays pour être reconnus comme un autre peuple distinct. Ce n'est pas dans les propositions. Les leaders autochtones auront le temps d'exprimer eux-mêmes leur point de vue à cet égard. Sur le plan constitutionnel, nous sommes d'avis que cela devrait se faire dans les deux cas.

Le sénateur Beaudoin: Il se peut que cette reconnaissance existe de façon implicite à l'article 35. J'ai un doute. Si mon doute est bien fondé, vous voudriez manifestement que cette reconnaissance soit consacrée dans la Constitution. Cependant, l'Accord de Charlottetown est mort.

M. Kakfwi: Je comprends ce que vous dites. Nous avons toujours dit que cette reconnaissance existait. Nous ne partageons cependant peut-être pas tous la position que le gouvernement libéral a adoptée, soit que cette reconnaissance existe de façon implicite à l'article 35.

Certains d'entre nous disent encore qu'elle devrait être consacrée de façon explicite dans la Constitutic Si elle a toujours existé, pourquoi alors le gouvernement du Canada a-t-il attendu si longtemps avant de le dire? Pour éviter toute régression, cette reconnaissance devrait être consacrée de façon très explicite. C'est là l'objet de notre désaccord.

Le sénateur Beaudoin: L'article 42 est visé par le projet de loi C-110, si je ne m'abuse. C'est évident à mon avis. Oubliez l'Accord de Charlottetown, oubliez l'Accord du lac Meech et oubliez les recommandations du rapport Beaudoin-Edwards. Tout cela est mort.

Le problème, c'est que l'article 42 parle du rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires et de la création de provinces. Selon le droit constitutionnel canadien, c'est la formule 7-50 qui s'applique. Par conséquent, cet article est visé par le projet de loi C-110.

Senator MacEachen: This was the argument earlier. It is in the documents.

Senator Beaudoin: You seem to have some doubt, but I have no doubt.

Senator MacEachen: I was a questioner. When you are posing a question, you must be sincere.

Senator Beaudoin: I am always sincere, but I would like to know what the aboriginal peoples think about this.

Senator Andreychuk: Our witnesses are representing the territories, not the aboriginal peoples.

Senator Beaudoin: My colleague is quite right.

Mr. Funston: To take you through an example, you have made the assumption that the 7-50 formula applies to the creation of new provinces. The submission of the territories before the Beaudoin-Edwards committee was that we should look at it in a slightly different way and assume that the 1871 act is valid

The 1982 provision sets the rule for amending the 1871 act. Provinces do not have a stake in the creation of new provinces. They have a stake in amending the existing formula in the 1871 act.

Let us apply Bill C-110 to that. The territories have a grievance with the 1871 act. They do not like the fact that territories are excluded. There is no section in the 1871 act that says that a territory may apply and then Parliament may create a new province.

If we want to amend the 1871 act for that purpose, Bill C-110 would kick in, as would the 7-50 formula. Provinces could thwart us on that; but they could not change the existing formula which is the 1871 formula.

Senator Beaudoin: There is a notwithstanding clause, notwithstanding any other law or practice, one century of practice, on the establishment of new provinces. We should look into that,

Senator Gauthier: I had the same question in mind as that asked by Senator Beaudoin.

I am sure you thought of section 42(f), for example. Why did you discard that and come in with a consultation proposal? In your first proposed amendment, you say that no amendment can be adopted unless you have been consulted. Why did you not put in section 42(f), for example, which refers to "notwithstanding any law or practice" in forming new provinces? That would have taken care of the situation, would it not?

Mr. Funston: Again, the amendment proposed is not just related to the provincehood issue. Perhaps that is the stumbling point. It is related to any amendment that would affect the territories. It is not a consultation; it is a consent. It is only in relation to how the federal government exercises its mandate. It was not an attempt to change the 1982 act. We felt we could not do that.

Le sénateur MacEachen: C'est ce qui a été dit plus tôt. C'est dans les documents.

Le sénateur Beaudoin: Vous semblez avoir certains doutes, mais je n'en ai aucun.

Le sénateur MacEachen: Je posais une question. Lorsqu'on pose une question, on doit être sincère.

Le sénateur Beaudoin: Je suis toujours sincère, mais j'aimerais savoir ce que les autochtones pensent de cela.

Le sénateur Andreychuk: Nos témoins représentent les territoires, et non les autochtones.

Le sénateur Beaudoin: Ma collègue a tout à fait raison.

M. Funston: Prenons un exemple. Vous avez supposé que la formule 7-50 s'applique à la création de provinces. Le point de vue exprimé par les territoires devant le comité Beaudoin-Edwards était que nous devrions voir les choses sous un angle légèrement différent et supposer que la loi de 1871 est valide.

La disposition de 1982 établit la règle à utiliser pour modifier la loi de 1871. La création de nouvelles provinces ne touche aucunement les provinces existantes. Ce qui les touche, c'est la modification de la formule existante prévue dans la loi de 1871.

Appliquons cela au projet de loi C-110. Les territoires sont insatisfaits de la loi de 1871. Ils n'aiment pas le fait qu'ils en sont exclus. Il n'y a aucune disposition de la loi de 1871 qui dit qu'un territoire peut présenter une demande et que le Parlement peut ensuite créer une nouvelle province.

Si nous voulons modifier la loi de 1871 à cet égard, le projet de loi C-110 s'appliquerait à ce genre de modification, ainsi que la formule 7-50. Les provinces pourraient se servir de cela pour contrecarrer nos plans, mais elles ne pourraient pas modifier la formule existante, qui est celle de 1871.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une clause de dérogation qui permet de déroger à toute autre loi ou usage, même si ces lois ou usages sont vieux d'un siècle, pour la création de provinces. Ce serait un point à examiner.

Le sénateur Gauthier: Je pensais à la même question que le sénateur Beaudoin.

Je suis certain que vous avez pensé à l'alinéa 42f), par exemple. Pourquoi avez-vous rejeté cela et proposé la consultation? Dans le premier amendement que vous proposez, vous dites qu'aucune modification ne peut être adoptée sans que vous ayez été consultés. Pourquoi n'avez-vous pas invoqué l'alinéa 42f), par exemple, qui parle de «dérogation à toute autre loi ou usage» relativement à la création de nouvelles provinces? Cela aurait réglé le problème, n'est-ce pas?

M. Funston: Encore une fois, l'amendement proposé n'est pas seulement lié à la question du statut de province. C'est peut-être là la pierre d'achoppement. Cet amendement se rapporte à toute modification qui toucherait aux territoires. Ce n'est pas une consultation; c'est un consentement. C'est seulement en relation avec la façon dont le gouvernement fédéral exerce son mandat. Ce n'était pas une tentative en vue de changer la loi de 1982. Nous avons pensé que nous ne pouvions pas faire cela.

It was simply to say that, if the federal government, for whatever reason, is proposing an amendment in relation to the territories, and it has worked something out with the provinces, it should not go forward without territorial consent. To that extent, we are, I suppose, buying into the mechanism set out in the bill.

We are in a dilemma of, on the one hand, looking at the constitutional provisions, but we are dealing with an ordinary piece of legislation which cannot affect the constitution.

Senator Gauthier: In effect, you want provincial status.

Mr. Funston: "The opportunity to put that forward at the appropriate time," is how we have phrased it in the past.

Senator Andreychuk: As a supplementary to Senator Beaudoin on the aboriginal rights issue, yesterday the minister said that Bill C-110 does not affect aboriginal rights; that those are being dealt with in another way.

In response to a question yesterday about section 35, he said that consultations were only necessary with the aboriginals when their rights were affected, and Bill C-110 did not affect their rights. I found that a rather interesting and unique interpretation and, in my opinion, a narrow interpretation of the consultation as I thought the Supreme Court had defined it and as aboriginal people have defined it. What is your opinion on that?

Mr. Kakfwi: We probably share your view. Not having consulted or discussed this particular bill with any aboriginal people, or even a quasi-aboriginal government like ourselves, I do not know where he gets comfort — perhaps from his colleague Mr. Irwin — that we are all well taken care of.

We are here to tell you that we have not been consulted. We know, politically, something must be done. As Senator MacEachen says, we are trying to be good people. It might not be the best measure in the world to extend at this time, but we recognize the politics of the day, and we have come forward with amendments.

Perhaps these amendments are perceived as imperfect at this time, but this is not a perfect bill. It has been hastily drawn. As Minister Rock said yesterday, if you support the principle, that is what is important. The technical parts of it should not be a major concern.

I do not know that we share that view, but we are suggesting some amendments. We know that, politically, it is perhaps courting disaster for you to seem to be opposing the passage of this bill, since Quebec is eyeing the process, and perception is reality.

We say that these little proposed amendments are amendments which a good, conscientious government, had it had another

C'était seulement pour dire que, si le gouvernement fédéral, pour quelque raison que ce soit, propose une modification concernant les territoires et qu'il a conclu une entente avec les provinces, il ne devrait rien faire sans le consentement des territoires. Dans ce sens, je suppose que nous approuvons le mécanisme prévu dans le projet de loi.

Nous sommes dans un dilemme: d'une part, nous examinons les dispositions constitutionnelles, mais, d'autre part, nous sommes en train d'étudier une mesure législative ordinaire qui ne peut avoir aucun effet sur la Constitution.

Le sénateur Gauthier: Vous voulez effectivement le statut de province.

M. Funston: Nous voulons «la possibilité d'entreprendre de telles démarches au moment opportun», pour reprendre les termes que nous avons employés dans le passé.

Le sénateur Andreychuk: Je veux poser une question complémentaire pour faire suite à celle du sénateur Beaudoin sur la question des droits des autochtones. Hier, le ministre a dit que le projet de loi C-110 n'a aucune incidence sur les droits des autochtones, que cette question serait réglée d'une autre façon.

En réponse à une question qui lui a été posée hier au sujet de l'article 35, il a dit qu'il n'était nécessaire de consulter les autochtones que lorsqu'il y avait atteinte à leurs droits et que le projet de loi C-110 n'avait aucune incidence sur leurs droits. J'ai trouvé que c'était là une interprétation plutôt intéressante, unique et, à mon avis, très restreinte de la consultation telle que je la croyais avoir été définie par la Cour suprême et par les autochtones. Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Kakfwi: Nous partageons probablement votre opinion. N'ayant pas discuté de ce projet de loi particulier avec les peuples autochtones, ni même avec un gouvernement quasi autochtone comme nous, je ne sais pas comment le ministre peut être aussi certain que nous n'avons pas de problèmes. Cette idée lui vient peut-être de son collègue, M. Irwin.

Nous sommes ici pour vous dire que nous n'avons pas été consultés. Nous savons que, sur le plan politique, il faut agir. Comme le sénateur MacEachen le dit, nous essayons de bien faire les choses. Ce n'est peut-être pas la meilleure mesure possible, mais nous sommes conscients de la situation politique actuelle et nous avons proposé des amendements.

Peut-être que ces amendements sont perçus comme étant imparfaits à ce moment-ci, mais ce n'est pas un projet de loi parfait. Il a été rédigé rapidement. Comme le ministre Rock l'a dit hier, ce qui importe, c'est d'en appuyer le principe. Les points de détail ne devraient pas poser de problème majeur.

Je ne suis pas certain que nous soyons de cet avis, mais nous proposons des amendements. Nous savons que, sur le plan politique, c'est peut-être courir au désastre pour vous que de sembler s'opposer à l'adoption de ce projet de loi, car le Québec examine de près le processus, et la perception est la réalité.

Nous disons que ces modestes amendements que nous proposons sont des dispositions que tout bon gouvernement

half-hour to prepare this bill, would have surely put in there. It is your job to insert them.

Senator St. Germain: Mr. Minister, you sound like an elder.

Senator Meighen: I agree that no bill is perfect and there can always be improvements. Senator MacEachen was interested in the amendments and whether they made that linkage or not. You suggest that they are modest amendments. However, they may not be adopted and, if they are, they may not solve your problem. If either is the case, would you suggest that I vote for the bill or not vote for the bill? I am also taking into account Senator Rivest's comment that it will not have the huge impact that some people think it will have in Quebec.

Mr. Kakfwi: I recognize that if it is rejected, it may have a profound impact on a certain segment of Quebec's population. I am not advocating that you reject it. I am saying that I see the political necessity of passing this bill now that it has been conceived. This is no time to abort. Just feed it some good things so it will grow into a healthier creature than it is now. Go with it, but give us some assurance.

Senator Meighen: Thank you for your guidance.

Mr. Kakfwi: You can do it through these amendments, or you can tell the Prime Minister and the minister that the good government of the Northwest Territories made a presentation and that you think we need some assurances. Send him a letter today, in explicit terms.

**Senator Meighen:** Thank you for your open mindedness. We need more of that in this country in order to find solutions to our problems.

Senator St. Germain: Mr. Minister, you speak of consultation or the lack of it. A study of the history of Riel and Cuthbert Grant in Manitoba shows that governments never did consult with the peoples affected, whether they be Métis or others. Unfortunately, history seems to repeat itself rather than correct itself.

I, like Senator Meighen, compliment you on your openness and understanding of the entire nation and the various regions with which we have to deal. The Minister of Justice has told us that this is a political bill. It is transitory, I believe he said, in nature. He is simply trying to satisfy a political situation which he was forced into or which happened as a result of the referendum.

If we put a sunset clause into this bill which would terminate the legislation just prior to the 1997 negotiations on the Constitution, do you think that would deal with matters to that point? We could go on from there. Hopefully the representatives of the territories at the constitutional table in 1997 could come forward with the required solutions.

consciencieux aurait certainement insérer dans le projet de loi s'il avait eu une demi-heure de plus pour le rédiger. Il vous incombe de les y insérer.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le ministre, vous parlez comme un aîné.

Le sénateur Meighen: Je reconnais qu'aucune mesure législative n'est parfaite et qu'il est toujours possible d'apporter des améliorations. Le sénateur MacEachen voulait savoir si les amendements établissaient ou non ce lien. Vous dites que ce sont de modestes amendements. Cependant, ils ne seront peut-être pas adoptés et, s'ils le sont, ils ne régleront peut-être pas votre problème. Dans un cas comme dans l'autre, suggéreriez-vous que je vote pour ou contre le projet de loi? Je tiens également compte de la remarque du sénateur Rivest, qui a dit que, contrairement à ce que certains pensent, cette mesure n'aura pas un impact énorme au Québec.

M. Kakfwi: Je reconnais que, si le projet de loi est rejeté, cela aura un impact profond sur une certaine partie de la population du Québec. Je ne dis pas que vous devriez le rejeter. Je dis seulement que, sur le plan politique, je vois la nécessité d'adopter cette mesure législative maintenant qu'elle a été conçue. Ce n'est plus le temps de reculer. Apportez-y seulement les changements nécessaires pour l'améliorer. Allez de l'avant avec ce projet de loi, mais donnez-nous certaines garanties.

Le sénateur Meighen: Merci de vos conseils.

M. Kakfwi: Vous pouvez le faire en adoptant ces amendements ou encore en disant au premier ministre et au ministre que le bon gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a fait un exposé et que vous pensez que nous avons besoin de certaines garanties. Envoyez-lui dès aujourd'hui une lettre exposant notre position en termes très explicites.

Le sénateur Meighen: Merci de votre grande ouverture d'esprit. Nous avons besoin de plus de gens comme vous dans notre pays pour trouver des solutions à nos problèmes.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le ministre, vous parlez de consultation ou de l'absence de consultation. Une étude de l'histoire de Riel et Cuthbert Grant au Manitoba montre que les gouvernements n'ont jamais consulté les peuples concernés, qu'il s'agisse des Métis ou d'autres peuples. Malheureusement, l'histoire semble se répéter au lieu de se corriger.

À l'instar du sénateur Meighen, je veux, moi aussi, vous féliciter pour votre grande ouverture d'esprit et votre bonne compréhension du pays tout entier et des diverses régions qui le composent. Le ministre de la Justice nous a dit que c'est un projet de loi à caractère politique. Je crois qu'il a dit que c'était une mesure transitoire. Il essaie simplement de régler une situation politique engendrée par le référendum.

Si nous insérions une disposition de temporisation dans ce projet de loi pour qu'il cesse d'être en vigueur juste avant les négociations de 1997 sur la Constitution, pensez-vous que cela réglerait les problèmes jusqu'à ce moment-là? Nous pourrions ensuite reprendre à partir de là, en espérant que les représentants des territoires à la conférence constitutionnelle en 1997 pourraient proposer les solutions nécessaires.

Mr. Kakfwi: Mr. Chairman, because it is federal legislation, I suppose it can be repealed at any time. I am not sure that it would be wise for any government in the future to do that without having a substitute for it, and unless some of Quebec's concerns are finally met.

As to what would make us happy, I do not know whether Quebec has been asked that question. Will this make Quebec happy? Some of you think not. As I have said, with some minor amendments, or even a letter from the Prime Minister, we would be happy. We were not asking for a great deal; just some reassurance. You may take that as a certainty. If you pass the bill, there is no certainty that Quebec will be any happier.

Senator Rivest: My personal feeling, and the feeling of most Quebec federalists, is that we do not need this bill to gain or reinforce the federalist option in Quebec. This is not the kind of measure we need to improve the credibility of the federalist option in Quebec. We stated our request at the time of the Meech Lake and the Charlottetown Accords. We need substance; not this kind of measure. I want to be sure that you understand the point of view of Quebec federalists.

The Chairman: I wish to thank the minister and his colleagues from the Government of the Northwest Territories for appearing.

Honourable senators, Professor Whyte from Queen's University is now with us. He has agreed to make an introductory presentation of about 15 minutes, after which there will be time for questions and dialogue.

Professor John Whyte, Queen's University: Mr. Chairman, I wish to thank the members of the committee for permitting me to address this important bill before this parliamentary committee. It is not just a bill; it is an important quasi-constitutional bill.

I would also congratulate those members of the Senate who are responsible for ensuring that this process took place as opposed to continuing on the fast track of Bill C-110 as a sign of the resolve to solve all unity problems. In constitutional affairs, consideration and reflection are, I think, a far better sign than precipitate and bold action.

My comments will be in three categories. I will address process concerns, political concerns and legal concerns. You will see that each of the titles uses the word "concern" which, I admit, is not a very promising way to approach this piece of legislation. That, of course, fills me, as it will all Canadians, with grave misgivings. Is this the time and place to articulate "concerns" about what is without a doubt an earnest effort to strengthen the unity of Canada and to strengthen the intercommunity relations between Quebec and the rest of Canada? I know that "concerns" are not always the appropriate genre in every political situation.

M. Kakfwi: Monsieur le président, comme c'est une mesure législative fédérale, je suppose qu'elle peut être abrogée à n'importe quel moment. Je ne sais pas si ce serait sage pour tout gouvernement à l'avenir de l'abroger sans rien avoir pour la remplacer et sans avoir enfin répondu à certaines des préoccupations du Québec.

Pour ce qui est de ce qui nous rendrait heureux, je ne sais pas si on a posé cette question au Québec. Cette mesure rendra-t-elle le Québec heureux? Certains de vous croient que non. Comme je l'ai dit, nous nous contenterions de certains amendements mineurs, ou même d'une lettre du premier ministre. Nous ne voulions pas grand-chose; nous voulions seulement être rassurés. Vous pouvez prendre cela comme une certitude. Si vous adoptez ce projet de loi, il n'est absolument pas certain que le Québec s'en trouvera plus heureux.

Le sénateur Rivest: Mon opinion personnelle, que partagent la plupart des fédéralistes du Québec, c'est que nous n'avons pas besoin de ce projet de loi pour renforcer l'option fédéraliste dans cette province. Ce n'est pas le genre de mesure dont nous avons besoin pour améliorer la crédibilité de l'option fédéraliste au Québec. Nous avons dit ce que nous voulons lors des négociations des Accords du lac Meech et de Charlottetown. Nous avons besoin de quelque chose de solide, et non d'une mesure de ce genre. Je veux m'assurer que vous comprenez le point de vue des fédéralistes du Québec.

Le président: Je voudrais remercier le ministre des Territoires du Nord-Ouest et ses collègues pour leur exposé.

Honorables sénateurs, le professeur Whyte, de l'Université Queen's, s'est maintenant joint à nous. Il a accepté de formuler des observations préliminaires pendant environ 15 minutes, puis de répondre à nos questions et commentaires.

John Whyte, Université Queen's: Monsieur le président, je remercie les membres du comité de me permettre d'aborder cet important projet de loi devant un comité parlementaire. Il ne s'agit pas d'un simple projet de loi, mais bien d'une importante mesure législative quasiconstitutionnelle.

Je voudrais aussi féliciter les sénateurs qui ont veillé à tenir des consultations au lieu de permettre l'adoption à toute vapeur du projet de loi C-110 et de prouver ainsi la volonté du gouvernement de régler tous les problèmes minant l'unité du pays. En matière constitutionnelle, l'examen approfondi et la réflexion sont de bien meilleur augure, à mon avis, que la hâte et la précipitation.

Mon exposé se divisera en trois parties. Je traiterai de considérations touchant à la procédure envisagée, de considérations politiques et de considérations légales. Vous aurez remarqué que, en anglais, j'utilise le mot «concern». J'avoue que ce n'est peut-être pas une façon très encourageante d'aborder l'étude de ce projet de loi. Cela sème en moi beaucoup d'appréhension, et il en sera sûrement de même pour tous les Canadiens. Le moment et le lieu sont-ils bien choisis pour formuler des réserves sur ce qui constitue indubitablement une sérieuse tentative de renforcer l'unité canadienne et d'améliorer les relations entre le Québec et le reste du Canada? Je sais qu'il n'est pas toujours pertinent de formuler des réserves dans certaines situations politiques.

My perspective is that which is primarily expedient and exigent is not necessarily effective for unity. What is effective for unity is that which is earned in the politics of national discourse.

The American philosopher John Dewey wrote that unity is toughest and strongest when it is the work continuously recreated through voluntary consent which, in turn, is always the product of continual communication, conference, consultation and contact of the free give and take of free beings.

Yesterday, Mr. Rock told this committee that what Canadians wanted on the unity issue was strong leadership. Mr. Rock — a man whose integrity I trust completely — repeats the perennial claim of those who are tired of politics or who have tried politics and have miscalculated. It is the expression of frustration with compromise. It is dangerous.

Let me speak more specifically about my process concerns. Bruce Ackerman of Yale Law School, says, I think in a great insight, that true democracy needs two levels of politics. They are low politics, that is, the business of ordinary representation in Parliament and Congress; and high politics, that is, the development of national consensus around constitutive moments. In other words, they are the issues of constitutional reform and the issues of defining and redefining intercommunity relations in a multicommunity nation such as Canada. To confuse the two, says Ackerman, weakens the state. To give up on representation and, instead, to conduct endless polls and plebiscites for every day policies is to rob political policies of perspective and balance and to wear down the capacity of the citizens to be active and effective political participants. Likewise, to impose fundamental change without engaging the interests of the population and the voices of the population is to adopt a form of Constitution-making without constituting value, without creating a sense of national commitment to those most fundamental elements of our structure. It is to change the fundamental compact in which the peoples of a nation live together without recognizing that it is a compact.

In this situation, for instance, we have the somewhat amazing circumstance of the federal government promising never to amend the Constitution unless it has the consent of five regions of Canada, and by installing that rule over the objections of two and a half to three regions of Canada. I do not know how the three Prairie provinces will shake out since Mr. Romanow has not spoken.

I know that Canada has not had a success story in high politics. It is not very becoming for people to lecture the present Prime Minister about his abandonment of high politics. Our attempts in 1981, in the night, did damage. Our attempts in 1987, all through the night as well, have slowly eroded the confidence of Canadians has slowly eroded, as have the attempts over many, many nights in 1990. The "hostage-taking", as my friend Brian Schwartz called it, was not something that appealed to Canadians. The

À mon avis, ce qui est essentiellement urgent et pressant n'est pas nécessairement favorable à l'unité. Les mesures favorables à l'unité découlent plutôt de longs pourparlers nationaux.

Le philosophe américain John Dewey a écrit que l'unité est plus solide et forte lorsqu'elle provient des efforts sans cesse renouvelés et volontairement consentis que favorisent la communication continue, la tenue de conférences, la consultation et les compromis négociés librement.

Hier, M. Rock a déclaré à ce comité que les Canadiens voulaient avant tout un leadership fort pour régler la question de l'unité. M. Rock, dont l'intégrité ne fait aucun doute dans mon esprit, rappelle l'argument usé de ceux qui en ont assez de la politique ou qui ont tenté de jouer le jeu de la politique et se sont brûlés. Leur attitude traduit leur déception face aux compromis. C'est dangereux.

Permettez-moi de vous expliquer plus en détail mes réserves au sujet du processus envisagé. Bruce Ackerman, de la faculté de droit de Yale, affirme, avec beaucoup de perspicacité à mon avis, qu'il faut deux niveaux de politique au sein d'une véritable démocratie. Il faut la petite politique, c'est-à-dire les fonctions courantes qu'exige la représentation du peuple au Parlement et au Congrès, et la grande politique, soit l'établissement d'un consensus national à des moments clés. Autrement dit, il s'agit de questions touchant à la réforme constitutionnelle ainsi qu'à la définition et à la redéfinition des relations au sein d'une société pluraliste comme celle du Canada. Selon Ackerman, si l'on mélange ces deux genres de politiques, on affaiblit l'État. Si l'on renonce à la représentation de la population afin de pouvoir tenir d'innombrables sondages et plébiscites sur des mesures courantes, les politiques perdent toute leur vision et leur équilibre et la capacité des citoyens de participer activement et efficacement à la politique s'en trouve minée. De même, si l'on impose des changements fondamentaux sans tenir compte des intérêts et des opinions de la population, on adopte un mécanisme de modification constitutionnelle qui n'a aucune valeur, qui ne correspond à aucun engagement national envers les éléments les plus fondamentaux de notre structure. Cela se résume à modifier le contrat fondamental qui lie les habitants d'une nation sans reconnaître l'existence de ce contrat.

Dans le cas qui nous intéresse, par exemple, le gouvernement se retrouve dans une situation quelque peu étonnante, puisqu'il promet de ne jamais modifier la Constitution, à moins d'avoir le consentement de cinq régions du Canada, et qu'il établit cette règle malgré les objections de deux régions et demie et même de trois régions du Canada. Je ne connais pas la décision finale des provinces des Prairies à ce sujet, parce que M. Romanow ne s'est pas encore prononcé.

Je sais que le Canada n'a pas connu tellement de succès en matière de grande politique. Il n'est pas très convenable de reprocher au premier ministre actuel d'avoir abandonné la grande politique. Les tentatives menées en 1981, au cours d'une nuit, ont eu des conséquences désastreuses. Nos tentatives de 1987, encore une fois menées tard dans la nuit, ont lentement miné la confiance des Canadiens de même que nos démarches au cours de très nombreuses soirées en 1990. La "prise d'otages", comme mon

experience in 1991 and 1992, which was more discursive with the two parliamentary committees and then the Charlottetown Accord process, was a grander experiment. There was no hostage taking. There were many nights, but not nights of tyranny. There was more dialogue. Nevertheless, it was not a success.

I do not mean to be superior about the nature of high politics. I do not mean to say that I know what the answer is for Canada. The answer that we are now being given is a process which is not constitutional law. It is not constitution-making. Yet, I want to say, this is major constitutional reform.

These are the political concerns I have. Is this a permanent change? Is this a significant change in our Constitution? In my view, the answer is "Yes". I think there will be no removal of the Quebec veto again. It was removed through Quebec's own decision in April of 1981. It was removed de facto, surprisingly, in November 1991. I do not think it will be removed again in Canadian politics — the costs of it are too well known. I do not take the position that the Quebec veto is the essential sine quanon for Canadian unity. However, I do not think its removal will be available to us again. Nor do I think that the removal of anyone else's veto will ever be available to us, because if we remove someone else's veto we will be signalling that we do not stand by the veto arrangements made in 1996; that it means not much to us. I think it is a permanent change, that is to say, I do not think this bill is repealable.

Will it actually restrain the making of constitutional change? Yes, it will. As a matter of axiom, when the barriers to change increase, the likelihood of change decreases.

To look at it more practically, I think it is very possible to believe that it will be difficult to conceive of constitutional change. It would be too flip simply to say that the constitutional and political imperatives that drive British Columbia are in a mutually exclusive relationship with the constitutional and political imperatives that drive Quebec. However, there is some truth to it. When you aggregate the other regions, the possibility of surpassing the requirements of these vetoes is certainly not high. We are, I think, making a permanent change which has the potential to rob this country of this genre, this form of politics: constitutional politics.

Does it matter? It may not. Certainly, in Australia, constitutional reform has been virtually impossible and yet they are a vibrant political society, thinking of constitutional change by the day, I may say. The futility of the exercise has not worn down their enthusiasm for the sport. Maybe that is our story too.

collègue Brian Schwartz se plaît à appeler cette tactique, n'a pas tellement plu aux Canadiens. Les négociations de 1991 et de 1992, axées davantage sur le dialogue étant donné les consultations qu'ont tenues les deux comités parlementaires et le processus de l'Accord de Charlottetown, se sont révélées des expériences plus nobles. Personne n'a été pris en otage. Les nuits ont été longues, mais pas empreintes de tyrannie. Il y a eu plus de discussions. Ce ne fut pas néanmoins un succès.

23-1-1996

Je ne voudrais pas que vous croyiez que j'aborde la question de la grande politique sur un ton de supériorité. Je ne dis pas que je connais la solution au problème du Canada. La solution qui nous est proposée aujourd'hui est un processus qui n'a rien d'une loi constitutionnelle. Elle ne s'inscrit pas dans le cadre de la procédure de modification constitutionnelle. Pourtant, elle constitue à mon avis une réforme importante de la Constitution.

Voici les considérations politiques que je veux mentionner. S'agit-il d'un changement permanent? S'agit-il d'une modification importante à notre Constitution? À mon avis, oui. Je crois qu'il sera impossible par la suite de retirer au Québec son droit de veto. Le Québec a perdu ce droit de son propre chef en avril 1981. Ensuite, fait surprenant, on le lui a retiré de facto en novembre 1991. Étant donné la situation politique du Canada, je crois qu'il sera désormais impossible de le lui retirer — le prix à payer est trop bien connu. Je ne dis pas que le droit de veto au Québec est une condition essentielle et sine qua non pour l'unité canadienne. Cependant, je ne crois pas qu'il nous soit possible dorénavant de lui retirer ce droit. D'ailleurs, je crois qu'il sera désormais impossible de retirer le droit de veto à qui que ce soit, car le faire serait avouer qu'on ne respecte plus l'accord de 1996 concernant le veto, qu'on n'y accorde plus d'importance. Il s'agit donc, à mon avis, d'un changement permanent, c'est-à-dire d'un projet de loi qui ne sera jamais abrogé.

Cela limitera-t-il en fait le processus de modification constitutionnel? Oui. Pour parler en axiomes, je dirais que, lorsque les obstacles au changement se multiplient, la probabilité que des changements surviennent diminue.

D'un point de vue plus pratique, je crois que nous avons toutes les raisons de croire qu'il sera difficile de procéder à des modifications constitutionnelles. Il serait trop facile de dire simplement que les impératifs constitutionnels et politiques de la Colombie-Britannique ne correspondent absolument pas aux impératifs constitutionnels et politiques du Québec, bien que ce soit vrai en partie. Si l'on tient compte de la position des autres régions, on voit que la possibilité de surmonter les obstacles que posent ces veto est très faible. Nous envisageons ici d'apporter un changement important qui pourrait priver le Canada de cette forme de politique qu'on appelle la politique constitutionnelle.

Est-ce important? Peut-être pas. En Australie, la réforme constitutionnelle est certainement devenue quasiment impossible et pourtant, cette société politique est très dynamique et songe presque quotidiennement à des modifications constitutionnelles, si je puis dire. L'inutilité de l'exercice n'est pas venue à bout de l'enthousiasme des Australiens. C'est peut-être aussi notre cas.

Yes, I think it matters. There are things to do in this country. For instance, there continues to be disquiet about the operation of the Charter of Rights. I doubt if we will change the Charter of Rights, but we certainly should address the constitutional rules relating to the appointment of members of the Supreme Court of Canada in order to give that Charter a greater degree of acceptability and legitimacy.

I am convinced that we must deal with the problem of a constitutional "distinct society", or some term which captures the same empowering effect. We may need to deal with the regulation of spending power; we may need to deal with implementation of trade obligations.

There are steps we are taking as a nation which are evolving and which represent fundamental change, and we may need to capture them in constitutional language. I dare say this country will survive if we never capture another thing in constitutional language, which I fear is our future, but we will be a better nation, a better political nation, a nation with better political processes, more open political processes, more participatory and legitimate political processes, if, in our arsenal of political action, is the capacity to engage in constitutional reform. After this bill, I think it will not be in our arsenal of political practices.

Let me speak quickly to two other political concerns, one relating to aboriginal rights and one relating to Quebec interests.

There are two ways this bill concerns me with respect to aboriginal interests and aboriginal politics. First, I think this bill would impede the capacity of this nation to use constitutional methods, constitutional reform, as a device to protect the territorial integrity of the nation to the extent that is needed to meet fiduciary obligations.

I know that the Grand Council of Cree of Quebec have argued before the House of Commons committee that this bill would stop Canada from putting in place constitutional measures to protect the territorial integrity of Canada, period. I am not here to address that. I do not know whether that is true. I do not know whether that is something we are even thinking of doing or will ever think of doing, but I do know we have a fiduciary obligation to the aboriginal peoples. One of the instruments for meeting those fiduciary obligations of the aboriginal peoples — especially the aboriginal peoples within Quebec — is the use of a Constitution to express more firmly our fiduciary obligation and our resolve to maintain their status within the Canadian nation. That particular instrument will certainly not be available after passage of Bill C-110.

Second, Bill C-110 puts Canada into a constitutional straitjacket with respect to constitutional reform relating to the development of aboriginal political authority. Again, I am not altogether sure that we will use the Constitution to develop aboriginal political authority.

Oui, je crois que c'est important. Il y a des choses à faire au Canada. Par exemple, l'application de la Charte des droits suscite toujours de l'inquiétude. Je doute qu'on modifie la Charte des droits, mais on devrait certainement revoir les règles constitutionnelles concernant la nomination des juges à la Cour suprême du Canada, afin de rendre la Charte plus acceptable et légitime.

Je demeure convaincu que nous devons régler le problème que pose la reconnaissance dans la Constitution d'une «société distincte» ou d'une expression qui aurait la même portée. Nous devrions peut-être réglementer le pouvoir de dépenser et nous pencher sur le respect de nos obligations commerciales.

En tant que nation, nous prenons des mesures qui évoluent au fil des ans et qui représentent des changements fondamentaux et il nous faudrait peut-être les inscrire dans la Constitution. Notre pays survivra sûrement si jamais rien de nouveau n'est ajouté à la Constitution, et c'est ce que nous réserve l'avenir, je le crains bien, mais on améliorerait notre pays et notre société politique en les dotant de processus politiques plus ouverts, plus favorables à la participation et plus légitimes et en ajoutant aux mesures politiques qu'ils peuvent appliquer la capacité de procéder à une réforme constitutionnelle. Si le projet de loi est adopté, la réforme constitutionnelle ne fera plus partie des pratiques politiques que nous pourrons appliquer.

Permettez-moi d'aborder brièvement deux autres considérations d'ordre politique, l'une touchant aux droits des autochtones et l'autre, aux intérêts du Québec.

L'incidence de ce projet de loi sur les intérêts et la situation des autochtones m'inquiète à deux points de vue. Premièrement, je crois que le projet de loi minera la capacité de notre pays d'utiliser des méthodes constitutionnelles, comme la réforme constitutionnelle, pour protéger l'intégrité du territoire, ce qu'exigent pourtant nos obligations fiduciaires.

Je sais que le Grand conseil des Cris du Québec a soutenu devant le comité de la Chambre des communes que ce projet de loi empêcherait le Canada d'adopter des mesures constitutionnelles pour protéger l'intégrité territoriale du Canada, un point c'est tout. Je ne tiens pas à aborder cette question. Je ne sais pas si c'est vrai. Je ne sais pas si c'est une question qu'on envisage et qu'on envisagera un jour, mais je sais que nous avons des obligations fiduciaires envers les autochtones. L'un des instruments qui nous permet de respecter ces obligations — surtout envers les autochtones du Québec —, c'est justement la reconnaissance de façon plus claire dans la Constitution de nos obligations fiduciaires et de notre détermination à préserver le statut des autochtones au sein de la nation canadienne. De toute évidence, cela deviendra impossible après l'adoption du projet de loi C-110.

Deuxièmement, pour le Canada, le projet de loi C-110 représente une véritable camisole de force, puisqu'il l'empêchera de réformer la Constitution en vue d'encourager l'auto-détermination politique des autochtones. Encore une fois, je ne suis pas absolument sûr qu'on aura recours à la Constitution pour favoriser l'autonomie politique des autochtones.

I know that Minister Rock and Minister Irwin said in December — and I gather from what was said earlier today that Mr. Rock said it yesterday as well — that there was no threat to aboriginal rights. That is right, there is no threat to existing aboriginal rights, but we are on a project of putting in place a regime for different intercommunity relations with the aboriginal peoples of Canada, including greater political authority, and it is very likely thought to be desirable in that process that the arrangements that come out of the Irwin process, the August 1995 process, will seek some form of constitutional validation. Whether it will simply be a further subsection of section 35 underscoring the constitutional weight of the agreements made, or something more, I do not know. That will not happen. One of the vetoes will stop that from happening in this politically diverse, regionally diverse, value diverse nation.

That is the second set of political consequences. The first relates to our constitutional politics; the second relates to aboriginals; and the third relates to Quebec.

As to Quebec I believe that we must make a distinction between a Quebec nationalist sentiment that is looking for respect and recognition from the rest of Canada, and a Quebec nationalist politic which is looking to flourish as a community within Canada. Of the two, I believe — and I want to make clear that I am no expert on Quebec — that the Quebec community is looking for the possibility of flourishing and developing within Canada. If it does not, it will leave. I do not believe that the Quebec nationalist community expects ever to get a requisite level of recognition and respect from Canada. It mainly wants to have the capacity to flourish.

In this, I support Gordon Robertson, the former secretary of the federal-provincial relations office, who claims that the distinct society clause is the main event in terms of developing a unity proposal with the province of Quebec. He likens the distinct society clause to the flag in 1965, to the need for the rest of Canada to stand up as a nation and say, "We stand for something: our autonomy, our identity, our individuality, in the community of nations." That is what was claimed in 1965. In 1996, Canada needs to stand up and say that Quebec has the capacity to flourish within Canada, and we do not intend to let national tyrannies or national majorities pull down that need for a distinctive and significant political development.

I do not think that the veto answers that underlying urge of Quebec nationalist sentiment, or at least I think it only answers the injury of November 4, 1981, which is not, I take it, and I believed, the heart of Quebec nationalism.

Finally, I will touch on the legal points. I will briefly list my concerns rather than engage in even more lengthy exposition.

First, is Bill C-110 a paper tiger; weak, not significant because it only restrains ministers, not Parliament itself, not the House of Commons, and not the Senate? It is directed only to ministers.

Je sais que le ministre Rock et le ministre Irwin ont déclaré en décembre dernier - et, d'après les renseignements qui m'ont été transmis aujourd'hui, M. Rock l'aurait répété hier - que les droits des autochtones n'étaient nullement menacés. Il est vrai que les droits actuels des autochtones ne sont pas menacés, mais comme nous envisageons à l'heure actuelle l'établissement d'un régime qui modifierait nos relations avec les autochtones du Canada et qui leur accorderait notamment une plus grande autonomie politique, il est généralement admis qu'il serait préférable, à cette fin, que les ententes découlant du processus Irwin, c'est-à-dire des négociations menées au mois d'août 1995, soient inscrites dans la Constitution. On pourrait mentionner ces ententes dans un nouveau paragraphe de l'article 35, pour rappeler tout le poids qu'elles ont sur le plan constitutionnel, ou ailleurs, je n'en sais rien. Cela ne se produira pas. Dans un pays où les politiques, les intérêts régionaux et les valeurs diffèrent tellement, l'un des veto empêchera ce projet de se concrétiser.

Voilà pour la deuxième série de répercussions politiques. La première portait sur la réforme constitutionnelle et la deuxième, sur les autochtones. La troisième a trait au Québec.

Dans le cas du Québec, il faut établir une distinction entre le mouvement nationaliste québécois, qui exige le respect et la reconnaissance du reste du Canada et une politique nationaliste québécoise qui vise à favoriser l'essor du Québec au sein du Canada. De ces deux options, je crois — et je ne prétends pas être spécialiste des questions touchant le Québec — que la population du Québec veut avoir la possibilité de prospérer et de se développer au sein du Canada. Si c'est impossible, elle se séparera. Je ne crois pas que les nationalistes québécois s'attendent à obtenir du Canada un certain niveau obligatoire de respect et de reconnaissance. Ils veulent surtout pouvoir s'épanouir.

À ce sujet, j'abonde dans le même sens que Gordon Robertson, ex-secrétaire au bureau des relations fédérales-provinciales, qui affirme que la clause de la société distincte est l'élément clé de tout projet d'unité qui pourrait être proposé au Québec. Il compare la clause de la société distincte au débat sur le drapeau tenu en 1965, au besoin que ressentait le reste du Canada de se lever pour dire: «Voilà les valeurs que nous défendons: notre autonomie, notre identité, notre spécificité au sein de la communauté internationale.» C'est ce que nous réclamions en 1965. En 1996, le Canada a besoin de se lever et de dire que le Québec a la capacité de prospérer au sein du Canada. Nous n'avons pas l'intention de laisser les tyrans ou la majorité au pays mépriser le besoin d'épanouissement politique que ressent le Québec.

Je ne crois pas que le veto suffise à satisfaire aux revendications des nationalistes québécois. Il ne fait plutôt, du moins à mon avis, que réparer l'injustice qui a été commise le 4 novembre 1981 et qui n'est pas au coeur du mouvement nationaliste québécois.

Enfin, je voudrais rapidement passer en revue les considérations légales. J'énumérerai brièvement mes réserves au lieu de me lancer dans un long exposé.

Premièrement, le projet de loi C-110 a-t-il toutes les qualités d'un colosse aux pieds d'argile? Est-il faible et sans importance parce qu'il n'impose des restrictions qu'aux ministres, et non au

The answer to that is that it is not a paper tiger. I think it is possible to conceive of court actions to restrain Parliament from voting. It would take a fairly aggressive Federal Court, I admit, to restrain Parliament from voting, but I think it is perfectly possible to see Federal Court actions seeking declarations to declare the introduction of measures to be wrongful when they are introduced by non-ministers as a surrogate for ministerial policy.

Insofar as there is an attempt to get around the restraints of Bill C-110 through using non-ministers, declaratory relief is at least a possibility if not a probability. Of course, the political reality is that as soon as there is any indication by the government that it will get around the restraints of Bill C-110 by the use of ordinary members, it will have publicly and graphically destroyed the Quebec veto, the one political imperative I think it would not do.

Second, is the bill constitutional? There are three arguments for its unconstitutionality. On balance, I think each one would lose, but not without a tremendously stimulating exchange of views. I look forward to the coming debates.

There are serious questions about the constitutionality of this bill, although I am not sure that those who wish to attack it would succeed. These can be summed up by, first, wrongful fettering of constitutional authority; second, the wrongful addition of constitutional values to the constitutional values that have been specifically chosen in the amending formula; and, third, the establishment of something parallel to a veto when a declared law has already been created. Again, none of these arguments is necessarily a winning one.

The Chairman: Thank you very much, Professor Whyte.

Senator Andreychuk: Thank you, Professor Whyte, for what I might describe as your practical conversation with us on this important subject. Would you clarify a few points in the same vein rather than being too technical as to the constitutionality of the issues?

What is your assessment of Bill C-110 as it will affect minority citizens' rights, for example, where a smaller province is lumped into a region? I am referring to the amending formula in our Constitution and the effect of Bill C-110 fettering a minister. What will be the practical effect on a citizen in a province that is not an independent region? In other words, someone living somewhere other than Ontario, Quebec or British Columbia?

The second part of that question is: What will be the effect of the minister's oath and responsibility to all citizens to act and deal in the Canadian public interest as situations and facts demand? By fettering his discretions, does he also fetter his obligations?

Mr. Whyte: I will deal with your second question first. Your second question confirms the suggestion that there is a responsibility in federal politicians and federal ministers to act for the country. That would include introducing appropriate bills.

Parlement lui-même, à la Chambre des communes et au Sénat? La mesure législative ne vise que les ministres. La réponse est non. Il se peut que des poursuites judiciaires soient prises pour empêcher le Parlement de voter. Il faudrait une Cour fédérale plutôt agressive, je le reconnais, pour empêcher le Parlement de voter, mais il est tout à fait possible, à mon avis, que la Cour fédérale obtienne que l'on conteste la validité de la promulgation de telles mesures par des non-ministres en lieu et place d'une politique ministérielle.

Dans la mesure où l'on tentera de contourner les restrictions du projet de loi C-110 en recourant à des non-ministres, un jugement déclaratoire est au moins possible, sinon probable. Bien sûr, la réalité politique est telle que, dès que le gouvernement laissera entendre qu'il va contourner les restrictions du projet de loi C-110 en ayant recours à des députés ordinaires, il se trouvera à détruire publiquement et clairement le veto du Québec, le seul impératif politique qu'il n'emploiera pas, à mon avis.

Ensuite, est-ce que le projet de loi est constitutionnel? Trois arguments militent en faveur de son caractère inconstitutionnel. Tout compte fait, aucun des trois ne saurait être retenu, mais seulement après un échange de vues extrêmement stimulant. J'ai hâte de suivre les débats à venir.

On peut se poser de sérieuses questions sur la constitutionnalité de ce projet de loi, quoique je ne sois pas sûr que ses détracteurs réussiraient à l'attaquer. Les trois arguments peuvent se résumer ainsi: premièrement, il entrave l'exercice du pouvoir constitutionnel; deuxièmement, il ajoute des valeurs constitutionnelles à celles qui ont été spécifiquement choisies dans la formule d'amendement; et, troisièmement, il établit quelque chose de parallèle à un veto alors qu'une loi a déjà été promulguée. Aucun de ces arguments, je le répète, ne sera nécessairement retenu.

Le président: Merci beaucoup, professeur Whyte.

Le sénateur Andreychuk: Merci, professeur Whyte, pour ce que je qualifierais de conversation pratique avec nous sur cet important sujet. Auriez-vous l'obligeance de clarifier, aussi simplement et sans trop entrer dans des subtilités, quelques points concernant le caractère constitutionnel des questions?

D'après vous, comment le projet de loi C-110 influera-t-il sur les droits de la minorité d'une petite province qui est englobée dans une région, par exemple? Je songe à la formule d'amendement prévue dans notre Constitution et à l'entrave du pouvoir ministériel que représente le projet de loi C-110. Quelle sera, dans la pratique, l'incidence du projet de loi sur les habitants d'une province ne constituant pas une région indépendante? Autrement dit, sur les personnes vivant dans une autre province que l'Ontario, le Québec ou la Colombie-Britannique?

Ensuite, qu'adviendra-t-il de l'engagement et de la responsabilité qu'a le ministre, à l'égard de tous les Canadiens, d'agir dans l'intérêt de la population canadienne selon les situations et les événements?

M. Whyte: Je vais répondre d'abord à votre seconde question, qui confirme l'idée qu'il est de la responsabilité des politiciens et des ministres fédéraux d'agir dans l'intérêt du Canada et, notamment, de présenter de bons projets de loi. Dans le cas qui

In this instance, it would not involve a bill, it would involve introducing a resolution. Ministers may not introduce an amending resolution because some external interest has said that they would prefer it not to be done or they would not consent to it being done. To do so is to seriously condition one's calculations.

Let me put it in a somewhat different way other than to refer to the oath and the responsibility. Canadians have, what I might call, a "section 91 side" and a "section 92 side". It is true that people would not identify themselves as having a 91 side but, in fact, they do. In an inarticulate way, they know it. They can see themselves as members of a federal polity and they make choices about representatives who will represent their interests in the federal polity and in the topics of federal politics. They expect to be represented in good faith and properly. They do not think that that representation should be held hostage to a whole series of section 92 interests.

On the other hand, it is not crazy to say that, in developing section 91 policy, it is fit for the interests of the whole country. Including the interests as they are represented by provincial governments is irrelevant. I am not saying it is irrelevant, but it is a complete restraint. The problem is that the restraint goes beyond the normal desire we have for sensitivity.

Yes, there are different entitlements that flow to citizens of different provinces. Certainly, a citizen of P.E.I. becomes an irrelevant player. I suppose it is possible that, if all five regions approved the constitutional amendment but there were only six consents, then a P.E.I. decision not to join would be significant. In the instance where five regions would be consenting, only aggregating six, then the decision of P.E.I. would be significant but, in every other circumstance, P.E.I. need not exist. They are different from everyone else in Canada.

The one that the people are more concerned about — and I take it that Andrew Petter this morning was concerned about this also — is that the people of Alberta, Saskatchewan and Manitoba would not be in the same position of controlling a government with a right of veto as, say, the people of B.C. I am not a strong equalist vis-à-vis provinces, so that does not horrify me. There would certainly be that difference.

Senator Andreychuk: It may be valid to give up that right of equality if you perceived you had it through a constitutional amendment but if it is exercised through a statutory bill, would that change your opinion?

Mr. Whyte: Yes, it would. It is a significant moment in Canada's long-term project of defining our intercommunity relations in its fundamental terms. We must be engaged with it in an extraordinary political process. Although this hearing is appropriate, it is not extraordinary.

**Senator Murray:** Professor Whyte, what is your advice to us as to what we should do with this bill? Our options are to report it with or without amendment.

nous occupe, il s'agirait de présenter non pas un projet de loi, mais une résolution. Des ministres peuvent ne pas présenter une résolution autorisant une modification parce que des intérêts extérieurs disent s'y opposer ou menacent de ne pas y consentir. Ce serait faire un bien mauvais calcul.

Permettez-moi de présenter les choses autrement qu'en parlant d'engagement et de responsabilité. Les Canadiens ont ce que j'appellerais un «côté article 91» et un «côté article 92». Il est vrai que les gens n'admettront pas avoir un «côté 91», mais ils en ont un, en fait. Au fond d'eux-mêmes, ils le savent. Ils se voient comme faisant partie d'un régime fédéral et ils choisissent les représentants qui vont défendre leurs intérêts au sein du régime fédéral et dans la sphère politique fédérale. Ils s'attendent à être bien représentés par des personnes de bonne foi. Ils ne croient pas que cette représentation devrait être le jouet de toute une série d'intérêts prévus à l'article 92.

Par contre, il n'est pas fou de dire que la politique prévue à l'article 91 doit tenir compte des intérêts de tout le pays. Il n'est pas pertinent d'inclure les intérêts qui sont représentés par les gouvernements provinciaux. Ce n'est pas que cela n'est pas pertinent, mais plutôt que cela constitue une véritable restriction. Le problème, c'est que la restriction va au-delà de notre désir normal de souplesse.

Oui, les droits des Canadiens varient selon la province où ils habitent. Certes, le rôle d'un Canadien de l'Île-du-Prince-Édouard devient nul. Il est possible, je suppose, que si les cinq régions approuvaient la modification constitutionnelle, mais avec le consentement de six provinces seulement, la décision de l'Île-du-Prince-Édouard serait alors importante. Cinq régions consentantes ne représentant que six provinces auraient besoin de l'accord de l'Île-du-Prince-Édouard, mais, dans tous les autres cas, l'Île-du-Prince-Édouard ne compte pas. Sa situation est unique au Canada.

Ce qui préoccupe davantage les gens — et je crois savoir qu'Andrew Petter s'est dit préoccupé lui aussi par cela ce matin —, c'est que les Canadiens de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba ne pourraient pas influencer un gouvernement avec un droit de veto de la même façon que les Canadiens de la Colombie-Britannique, par exemple. Comme je ne suis pas particulièrement en faveur de l'égalité des provinces, cela ne me scandalise pas. Cette différence existerait certainement.

Le sénateur Andreychuk: On peut renoncer au droit à l'égalité si l'on a l'impression qu'il venait d'une modification constitutionnelle, mais seriez-vous d'un autre avis s'il s'exerçait au moyen d'une loi?

M. Whyte: Oui. Le Canada en est à un point crucial de son projet de définition fondamentale à long terme des relations entre ses diverses collectivités. Cela exige une démarche politique extraordinaire. La présente audience est pertinente, mais elle n'est pas extraordinaire.

Le sénateur Murray: Professeur Whyte, que nous conseillezvous de faire à l'égard de ce projet de loi? En faire rapport avec ou sans propositions d'amendement? Mr. Whyte: I do not know how realistic this is, but I have been wondering about an amendment with a time limit.

Senator Murray: A sunset clause?

Mr. Whyte: Yes. I worry about its lack of realism because taking away the Quebec veto will be a disastrous political decision for Canada to make at some future point.

Senator Murray: It was taken away in 1982.

Mr. Whyte: That is why I believe it will not happen a second or third time. I do not know whether you count April of 1991. I guess we do not count that because it was not taken away, it was given away.

Senator Murray: I do not much like this bill for various reasons, but I have not made up my mind about what I should do. The Conservatives will have to consider it in caucus. However, I do understand something of the background to the bill and I want to ask you about that.

The immediate background to the bill is an undertaking, given by the Prime Minister of Canada during the referendum campaign, that the government would not proceed with any constitutional amendment affecting Quebec without Quebec's consent. Do you think that that, under the circumstances and knowing what you know of the history and nature of this country, was a right and proper commitment for the Prime Minister to have made?

Mr. Whyte: I would not for a moment second guess his calculation of the referendum situation as it was on October 23, the morning before he made the promise a first time. It may have been a necessary thing to say. It may have been one of the very few things he could have said, and it may have been effective. That is, it may have been effective in causing us all tremendous levels of pain for a time.

Senator Murray: Excuse me, professor. I was not just referring to the context of the referendum campaign, although that was important in context. Rather, given Canada's history, including recent and not-so-recent history, and given the need to stabilize the situation, does this commitment of the Prime Minister constitute sound public policy in terms of national unity?

He did not say how he would do it. He did not say he would introduce a bill. As far as I was concerned, it sounded like a policy statement. Was that a proper commitment to have made?

Mr. Whyte: No. Detached from the precise moment of peril, absolutely not. It is a unilateral amendment of the Constitution. Not only is it unilateral, it is a highly singular amendment of the Constitution by a single political leader for an expedient reason which actually turns out to matter a great deal to us all. I am not denying its importance.

I do not think the Prime Minister of Canada should, at the same time, advance a constitutional policy and implement it, which is what he did. He had every capacity to implement it as we are now discovering. M. Whyte: Je ne sais pas à quel point c'est réaliste, mais je me demande s'il ne faudrait pas proposer un amendement assorti d'un délai d'exécution.

Le sénateur Murray: Une disposition de temporarisation?

M. Whyte: Oui. Je me demande si c'est réaliste, car il serait politiquement désastreux pour le Canada de supprimer un jour le droit de veto du Québec.

Le sénateur Murray: Il a été supprimé en 1982.

M. Whyte: Voilà pourquoi je crois que cela ne se reproduira pas une deuxième ou une troisième fois, si l'on tient compte d'avril 1991. Je suppose qu'on n'en tient pas compte, car il a alors été non pas supprimé, mais dénoncé.

Le sénateur Murray: Je n'aime pas beaucoup ce projet de loi pour diverses raisons, mais je ne sais toujours pas ce que je dois faire. Les Conservateurs devront l'étudier en caucus. Toutefois, il y a quelque chose que je comprends bien dans l'historique du projet de loi, et je veux avoir votre opinion là-dessus.

Le projet de loi a découlé immédiatement de l'engagement, pris par le premier ministre du Canada au cours de la campagne référendaire, que le gouvernement ne donnerait suite à aucune modification constitutionnelle touchant au Québec sans l'accord du Québec. Croyez-vous que, dans les circonstances et compte tenu de ce que vous savez de l'histoire et de la nature de notre pays, c'était là un engagement pertinent et valable de la part du premier ministre?

M. Whyte: Je ne voudrais pas douter un instant de l'évaluation qu'il a faite de la situation référendaire le 23 octobre, soit la veille du jour où il a fait cette promesse la première fois. Peut-être était-ce nécessaire de dire cela. C'était peut-être une des seules choses qu'il pouvait dire, et cela a peut-être été efficace, à savoir en nous causant à tous d'énormes problèmes pendant un certain temps.

Le sénateur Murray: Excusez-moi, professeur. Je ne songeais pas seulement au contexte de la campagne référendaire, même s'il était important. Mais, compte tenu de l'histoire du Canada, de l'histoire récente et moins récente, et de la nécessité de stabiliser la situation, l'engagement du premier ministre constitue-t-il une politique publique valable au plan de l'unité nationale?

Il n'a pas dit comment il s'y prendrait. Il n'a pas dit qu'il présenterait un projet de loi. En ce qui me concerne, cela avait l'air d'un énoncé de politique. Était-ce un bon engagement à prendre?

M. Whyte: Non. Si l'on ne tient pas compte de la précarité de la situation du moment, absolument pas. Cela revient à une modification unilatérale de la Constitution. Plus, c'est une modification extrêmement singulière de la Constitution, par un seul dirigeant politique, pour une raison politique qui se trouve, en fait, à nous tenir tous à coeur. Je n'en nie pas l'importance.

Je ne crois pas que le premier ministre du Canada devrait à la fois proposer et mettre en oeuvre, comme il l'a fait, une politique constitutionnelle. Il avait le pouvoir légal de la mettre en oeuvre, comme nous venons de le découvrir.

Bill C-110

Senator Murray: Do you think it is a tenable situation in this country and for this country, that seven provinces with 50 per cent of the population and, of course, the federal government, would be able to amend the Constitution on matters affecting Quebec's place in the federation without Quebec's consent?

Mr. Whyte: I think the 1982 constitutional amendment proposal is tolerable for Canada, recognizing that Canada includes Quebec. I place tremendous emphasis on the opt-out provision for complete protection of Quebec's direct interests. It is not, however, a complete protection of the compact known as Canada which Quebec may have formed under some revisionist history — but a useful revisionist history, in my opinion.

It is an amendment which undercuts that core binationalist etiology of Canada. I do not know what havoc I am wreaking on Canadian unity in saying this. I think this is a tolerable structure for constitutional reform in this country.

Senator Murray: I appreciate the candour of that statement, Professor Whyte, because it really says it all. You are telling us it should be possible to take Senate seats away from Quebec or Supreme Court seats away from Quebec or to make other changes affecting Quebec —

Mr. Whyte: We cannot do that, of course.

Senator Murray: I am not sure of that.

Mr. Whyte: Composition and the unanimity —

Senator Murray: As you would know better than I, there is some argument among legal scholars.

Mr. Whyte: I am trying to save my position from the more egregious examples you are throwing up here.

Senator Murray: It really is key whether seven provinces with 50 per cent of the population, plus Parliament, of course, should be able to take Senate seats away from Quebec and possibly Supreme Court seats away from Quebec and make other changes affecting Quebec without Quebec's consent.

That may explain, in part, the other statement you have made that the veto is of less importance than, say, recognition of the distinct society.

Mr. Whyte: I would like to say that it probably does explain it as a matter of psychological truth. I am interested in distinguishing the two statements and saying, as a matter of statecraft, that an amending formula should respect democracy and federalism — that is a majority of the people in a majority or two-thirds of the provinces — and not have a binationalist nor a regionalist veto. That is a theoretical view about statecraft.

My other claim is that it is not important to Quebec. I would like to think that is not just a projection of my own statecraft preferences but is some — sort of amateurish, I admit — political analysis of the basis upon which rests the strength of Quebec nationalism.

Le sénateur Murray: Est-ce souhaitable, au Canada et pour le Canada, que sept provinces représentant 50 p. 100 de la population et, bien sûr, le gouvernement fédéral puissent modifier la Constitution en ce qui a trait à la place du Québec dans la fédération sans l'accord du Québec?

M. Whyte: Je crois que la modification constitutionnelle proposée en 1982 est passable pour le Canada, étant donné que le Canada comprend le Québec. J'accorde énormément d'importance à la disposition de retrait pour la protection complète des intérêts du Québec. Cela ne constitue pas, toutefois, une protection complète de l'ensemble appelé Canada que le Québec a peut-être créé selon une version révisionniste de l'histoire, mais une version révisionniste utile, à mon avis.

Il s'agit d'une modification qui mine l'étiologie binationaliste fondamentale du Canada. Je ne sais pas quels ravages je cause à l'unité canadienne en disant cela, mais je crois que c'est une structure passable pour la réforme de la Constitution canadienne.

Le sénateur Murray: Je vous remercie d'une déclaration aussi franche, professeur Whyte, car elle veut tout dire. Ce que vous nous dites, c'est qu'on devrait pouvoir réduire le nombre des sénateurs et des juges de la Cour suprême revenant au Québec ou procéder à d'autres modifications touchant au Québec...

M. Whyte: On ne peut évidemment pas faire cela.

Le sénateur Murray: Je n'en suis pas sûr.

M. Whyte: La composition et l'unanimité...

Le sénateur Murray: Vous savez mieux que moi que les juristes ne s'entendent pas là-dessus.

M. Whyte: J'essaie de sauver ma position des exemples énormes que vous lancez ici.

Le sénateur Murray: Il est fondamental de savoir si sept provinces représentant 50 p. 100 de la population et le Parlement, bien sûr, devraient pouvoir enlever au Québec des sièges au Sénat et peut-être à la Cour suprême et apporter d'autres modifications touchant au Québec sans le consentement du Québec.

Cela explique peut-être en partie l'autre déclaration que vous avez faite, à savoir que le veto a moins d'importance que, par exemple, la reconnaissance de la société distincte.

M. Whyte: Je tiens à dire que cela l'explique probablement en tant que vérité psychologique. Ce que je veux, c'est distinguer les deux déclarations et dire que, en matière de grande politique, une formule d'amendement devrait respecter la démocratie et le fédéralisme — c'est-à-dire la majorité de la population dans la majorité ou les deux tiers des provinces — et ne prévoir aucun veto binationaliste, ni régionaliste. C'est une façon de concevoir l'art de gouverner.

Ce que je prétends, en outre, c'est que ce n'est pas important pour le Québec. J'ose croire que cela ne vient pas seulement de mes préférences en matière de grande politique, mais découle d'une analyse politique — de dilettante, je l'avoue — des fondements du nationalisme québécois.

I do not know whether you would disagree with me when I say that Quebec nationalism rests upon recognizing the need for Quebec to have the capacity to develop politically, socially, economically, and to make some, perhaps, anomalous and different arrangements through the distinct society clause.

I am more in favour of Quebec's distinctiveness. I think it fits Quebec's own aspirations to recognize Quebec's distinctiveness in the form of empowerment as opposed to the form of defence.

Senator Murray: We are two non-Quebecers, you and I, discussing Quebec's aspirations. Yes, I do disagree with you. I appreciate the points you have made about the distinct society and so forth, but I tend to believe that, to Quebec, given what we know about demographic trends and all the rest of it, the security of Quebec's place in Confederation, as it relates to national institutions, for example, is vital.

If I understood you correctly, you expressed the view that Canada could continue without constitutional change; we could make other changes. I have very serious doubts about that. I wish I had engaged Mr. Petter this morning, but others did that.

Daniel Johnson might have won the election in 1994 if the federal government had done this or that or had not done other things. That is water under the bridge. If Daniel Johnson had won the election, there would not have been a referendum. Perhaps they would have won the referendum if things had gone differently.

Senator MacEachen: That would require low politics.

Mr. Whyte: Not necessarily.

Senator Murray: That would require very low politics but it is all water under the bridge.

Mr. Whyte: You are right.

Senator Murray: The situation we are in now is that there is a Parti Québécois government in place in Quebec. A referendum has been held. Over the period 1980 to 1995, the federalists have lost very considerable ground. They have lost votes. I am one of those who believes that the 49 per cent who voted "Yes" are not composed of hard-core separatists.

It is obvious that a good number are discouraged federalists who must be won back. If the federal government's economic and social policies, which Mr. Petter discussed this morning, or other policies had been different, perhaps that might have happened between 1993 and 1995. However, I know it was not the federal government's social and economic policies, whatever their shortcomings, that drove 94 per cent of Quebecers to the polls on October 30. It was not the economic and social policies that caused federalism to lose support.

J'ignore si vous serez d'accord avec moi pour dire que le nationalisme québécois repose sur la reconnaissance de la nécessité pour le Québec de pouvoir se développer aux plans politique, social, économique, et de conclure peut-être des arrangements irréguliers et nouveaux en vertu de la clause de la société distincte.

Je suis plutôt en faveur du caractère distinct du Québec. Je crois qu'il est conforme aux aspirations du Québec que le caractère distinct du Québec soit reconnu comme un pouvoir plutôt que comme un moyen de défense.

Le sénateur Murray: Nous sommes deux non-Québécois, vous et moi, en train de discuter des aspirations du Québec. Non, je ne suis pas d'accord avec vous. Je comprends les points que vous faites valoir au sujet de la société distincte et d'autres choses du genre, mais je crois que, compte tenu des tendances démographiques actuelles et de tout le reste, il est vital pour le Québec que sa place soit assurée dans la Confédération, en ce qui concerne les institutions nationales, par exemple.

Si je vous ai bien compris, selon vous, le Canada devrait être maintenu sans changement à la Constitution — d'autres changements pourraient être faits. J'ai de sérieux doutes à ce sujet. J'aurais aimé en discuter avec M. Petter ce matin, mais d'autres l'ont fait.

Daniel Johnson aurait peut-être gagné les élections en 1994 si le gouvernement fédéral avait fait telle ou telle chose ou s'il n'avait pas fait autre chose. Mais tout ça, c'est du passé. Si Daniel Johnson avait remporté les élections, il n'y aurait pas eu de référendum. Les séparatistes auraient pu remporter le référendum si les choses s'étaient passées autrement.

Le sénateur MacEachen: Il aurait fallu faire de la petite politique.

M. Whyte: Pas nécessairement.

Le sénateur Murray: Il aurait fallu faire de la très petite politique, mais de toute façon, tout ça, c'est du passé.

M. Whyte: Vous avez raison.

Le sénateur Murray: La réalité, c'est que le Parti québécois est actuellement au pouvoir au Québec. On a eu un référendum. De 1980 à 1995, les fédéralistes ont perdu beaucoup de terrain. Ils ont perdu des voix. Je suis de ceux qui croient que les 49 p. 100 qui ont voté OUI ne sont pas nécessairement des séparatistes à tout crin.

C'est évident qu'un bon nombre sont des fédéralistes découragés qu'il faut ramener dans nos rangs. Si les politiques économiques et sociales — dont M. Petter a discuté ce matin — ou d'autres politiques du gouvernement fédéral avaient été différentes, on aurait peut-être pu y parvenir entre 1993 et 1995. Je sais toutefois que ce ne sont pas les politiques sociales et économiques du gouvernement fédéral, quels que soient leurs défauts, qui ont amené 94 p. 100 des Québécois à aller voter le 30 octobre. Ce ne sont pas les politiques sociales et économiques qui font perdre du terrain au fédéralisme.

I am convinced that, unless there is a constitutional response, when the next referendum is held, people who voted "No" this time will vote "Yes" the next time. For what it is worth, that is my reading of public opinion in Quebec.

I believe that a constitutional response, a constitutional initiative, must be taken by the rest of Canada. I am no more confident than the Prime Minister seems to be that an initiative by the federal government will work. Yesterday, I heard Premier Romanow say that something must be done. He said, "We want you, the federal government, to take an initiative". My answer to that is: Why not canvass your fellow premiers and see what you can do?

Mr. Whyte: I believe he did as he left Yorkton. They were not as responsive to him as he had hoped.

Senator Murray: He has therefore called on the federal government to do it.

I come back to your statement that we will be able to get on with incremental, policy and administrative change. I do not think that is the universe in which we are living at the moment, Professor Whyte. I think the universe we are living in is that Mr. Bouchard will wait us out. He knows there will be a conference in 1997. It will please him greatly to go back and say, "They have failed." Whereas, if we make a proposal that appeals to federalists in Quebec, he will be on the defensive.

Mr. Whyte: Insofar as your question challenges me on the claim that we can live without constitutional amendment, I would make it clear that in my initial submission I was not in any way encouraging or favouring that scenario. On the contrary, I think constitutional change is a mighty important instrument of political development in this country and that the Prime Minister is wrong to read it out of the list as having alienated Canadians. It may have alienated Canadians but he was wrong to read it off the list.

Furthermore, I believe one of the constitutional changes that we need to get on with is, indeed, one which addresses the Quebec relationship in Canada. I am not happy about the idea of there being no constitutional change. I only said we could live without constitutional change in a self-deprecating way. I am trying to argue that Bill C-110 is costly in the extreme. I am then saying that — and perhaps I am wrong — maybe we can live without constitutional change; but I did not mean it.

Senator Murray: What if the government had introduced a bill to respect the Prime Minister's commitment to Quebec and it contained a Quebec-specific veto? Would that be any more acceptable in your view?

Mr. Whyte: If there were a sunset provision attached to it, or if it were extremely explicit that there would be such a sunset provision somehow connected to the 1997 process, or connected to the post-PQ government — if there is a post-PQ province of

Je suis convaincu que, si l'on ne fait aucune modification constitutionnelle, les gens qui ont voté NON cette fois-ci voteront OUI la prochaine fois. C'est mon idée de l'opinion publique au Québec; vous en faites ce que vous voulez.

Je crois qu'une modification constitutionnelle, une mesure d'ordre constitutionnel, doit être adoptée par le reste du Canada. Je ne suis pas plus sûr que le premier ministre semble l'être qu'une initiative du gouvernement fédéral fonctionnerait. Hier, j'ai entendu le premier ministre Romanow dire qu'il fallait faire quelque chose. Il a dit: «Nous voulons que vous, le gouvernement fédéral, fassiez quelque chose.» Ma réaction à cette demande est de lui demander de sonder ses homologues provinciaux et de voir ce qu'ils peuvent faire ensemble.

M. Whyte: Je crois qu'il l'a fait au moment de quitter Yorkton. Ils n'ont pas réagi avec autant d'enthousiasme qu'il l'avait espéré.

Le sénateur Murray: Il a donc demandé au gouvernement fédéral de s'en charger.

Je reviens à ce que vous disiez, soit que nous pourrons poursuivre des changements graduels dans la politique et l'administration. Je ne crois pas que ce soit là l'univers dans lequel nous évoluons actuellement, professeur Whyte. Je crois qu'actuellement, M. Bouchard attend de voir ce que nous ferons. Il sait qu'il y aura une conférence en 1997. Il sera très heureux de retourner parmi les siens en disant: «Ils n'ont pas réussi.» Par contre, si nous faisons une proposition tentante pour les fédéralistes du Québec, il sera sur la défensive.

M. Whyte: Comme votre question me met au défi de me justifier quand je dis qu'on peut vivre sans modifier la Constitution, je tiens à préciser que, dans ma première proposition, je n'encourageais ni ne favorisais d'aucune façon ce scénario. Au contraire, je crois qu'une modification constitutionnelle pourrait constituer un changement d'importance capitale dans le développement politique de notre pays et que le premier ministre a tort de rayer cette option de la liste sous prétexte qu'elle lui a fait perdre la sympathie d'une partie des Canadiens. C'est peut-être vrai, mais il a eu tort de rayer cette option de la liste.

En outre, je crois qu'il faut absolument aller de l'avant avec une modification constitutionnelle qui porterait sur la relation entre le Québec et le Canada. Je ne suis pas heureux à l'idée qu'il n'y ait pas de modification constitutionnelle. J'ai seulement dit à la blague que nous pourrions vivre sans faire de changements. J'essaie de faire valoir que le projet de loi C-110 sera extrêmement coûteux. Je dis donc — et je me trompe peut-être — que nous pourrions vivre sans modifier la Constitution, mais je ne le crois pas vraiment.

Le sénateur Murray: Qu'en penseriez-vous si le gouvernement avait, à la suite de l'engagement que le premier ministre a pris à l'endroit du Québec, présenté un projet de loi donnant un droit de veto au Québec seulement? Serait-ce plus acceptable pour vous?

M. Whyte: Si le projet de loi prévoyait une disposition de temporarisation, ou s'il était tout à fait clair qu'une telle disposition allait être prise dans le processus d'examen de 1997 ou lors d'un changement de gouvernement au Québec — s'il y a

Quebec, which most of us hope there is — then, yes, I think that would have been better. I think it would have been seen to be the limited vindication of a strategy which he reasonably enough thought prudent to adopt in the context of the referendum. I think Canadians would accept that. I do not think Canadians are interested in undercutting him or weakening his credibility for the next campaign. If you make a change like this, which is constitutive in some serious way, then all of us can begin to ask questions of the sort Senator Andreychuk asked about whether this is a role a Prime Minister should take on.

Senator Murray: My concern is that, if there is another referendum and we go back empty handed, then we will be dead.

Mr. Whyte: You raise a question, senator, which goes outside the bounds of Bill C-110, that is, what is the response to Quebec nationalism? One is to ensure that Quebec interests are protected in national processes, such as the Senate, the Supreme Court and, I suppose most generally, executive federalism. The second one is the distinct society strategy or the empowerment of the Quebec political society. The third one is the development of a stronger social and economic community. You thought that the last was not significant, senator. You thought that, perhaps, the second was not as significant as the first. I want to say that I think all three are important.

For instance, I think a national, social and economic policy, including the Team Canada trip and working on the CHST standards, are all vitally important to the unity issue. I think that protecting the position of Quebec in national politics is important. However, I maintain that by far the most important element of a national unity policy directed at Quebec is the recognition of distinct society.

Senator Murray: I agree with you on the economic and social union. As you know, in the last 18 months some very good material has been written as to reforms that could be made, some of them without constitutional change. Tassé, Robertson and Lenihan have written a book, as has André Burelle and Gordon Gibson. There are all kinds of very interesting formulae for the management of the economic and social union that I think would make sense to Quebecers as well as to other Canadians.

There is no point changing the subject away from what I regard as the essence of the Quebec problem, that is, its recognition of its distinctiveness in the Constitution, as you say, and the security of its place in Confederation, which is what the veto is about.

Senator Marchand: Mr. Chairman, perhaps for the benefit of the professor who does not know me I should identify myself toujours une province du Québec après le régime péquiste, ce que la plupart d'entre nous espèrent fortement — à cette condition, oui, je crois que cela aurait été préférable. Je crois que cela aurait été considéré comme une certaine consécration d'une stratégie que le premier ministre aurait jugé prudent d'adopter — probablement avec raison — dans le contexte du référendum. Je crois que les Canadiens auraient accepté cela. Je ne crois pas que les Canadiens soient intéressés à lui nuire ou à réduire sa crédibilité pour la prochaine campagne. Si vous faites un tel changement, qui est d'ordre constitutionnel et passablement important, nous pourrons tous dès lors commencer à poser des questions du genre que le sénateur Andreychuk a posées, à savoir si c'est le rôle d'un premier ministre.

Le sénateur Murray: Ce qui m'inquiète, c'est que, s'il y a un autre référendum et que nous n'avons encore rien à proposer à ce moment-là, ce sera la fin.

M. Whyte: Sénateur, vous posez une question qui dépasse les limites du projet de loi C-110. Vous demandez en fait comment nous devrions réagir au nationalisme québécois. Premièrement, il faut s'assurer que les intérêts du Québec soient protégés dans les instances nationales comme le Sénat, la Cour suprême et, en général, je suppose, le fédéralisme exécutif. Deuxièmement, il faut avoir une stratégie axée sur la société distincte ou donner du pouvoir aux dirigeants politiques du Québec. Troisièmement, il faut favoriser le développement de structures sociales et économiques plus solides. Vous avez cru que ce dernier élément n'était pas important, sénateur. Vous avez peut-être pensé que le deuxième élément n'était pas aussi important que le premier. Je tiens à dire que je crois que ces trois éléments sont importants.

Par exemple, je crois que les politiques nationale, sociale et économique, y compris le voyage d'Équipe Canada et l'élaboration de normes pour le Transfert social canadien, sont d'importance capitale pour l'unité du pays. Je crois qu'il importe de préserver la position du Québec dans la politique nationale. Je maintiens toutefois que l'élément le plus important, et de loin, de la politique sur l'unité nationale axée sur le Québec est la reconnaissance de la société distincte.

Le sénateur Murray: Je suis d'accord avec vous pour ce qui est de l'union économique et sociale. Comme vous le savez, au cours des 18 derniers mois, des écrits très intéressants ont été publiés quant aux réformes possibles, certaines des propositions ne nécessitant pas de changement dans la Constitution. Un livre a été écrit par Tassé, Robertson et Lenihan et un autre par André Burelle et Gordon Gibson. On y trouve toutes sortes de formules très intéressantes pour la gestion de l'union sur les plans économique et social. Selon moi, ces solutions auraient du sens tant pour les Québécois que pour les autres Canadiens.

Il est inutile d'éviter le sujet que je considère comme l'essence du problème québécois, soit la reconnaissance dans la Constitution du caractère distinct du Québec, comme vous dites, et la sécurité de sa position dans la Confédération, et c'est de cela qu'il s'agit quand on parle de droit de veto.

Le sénateur Marchand: Monsieur le président, comme le professeur ne me connaît pas, je crois que je devrais m'identifier before I make any remarks or ask any questions. I am an Okanagan Indian, raised on a reserve.

I am not sure whether I should be afraid or worried about the statements you have made. I gather you feel that Bill C-110 will interfere greatly in the future insofar as constitutional amendments that could come the way of aboriginal people are concerned. In the historical sense, constitutional change really has not been very important to our people. In my estimation, the most important change that has ever been made since Confederation had to do with our acquiring the federal vote in 1960. That did not require a constitutional change. I am speaking in a historical sense. However, I am very happy with section 35. I am one of those who thinks it is full of good things. Since the Royal Proclamation of 1763, in fundamental terms, I think it is the most important piece of legislation that has ever been passed on behalf of our people.

Having said that, I certainly do not want to see the progress of my people interfered with in any way in the future, and certainly not in constitutional terms. I want us to be around those constitutional tables when anything that affects our lives is discussed. I want to see our people there to ensure that we get the best deal. We are now fighting our battles on the legislative front. We are doing a lot of fighting now compared with 30 years ago.

What might be the remedy to Bill C-110 in your view? Could a simple non-derogation clause do the job? Recently I reread the Charlottetown Accord and realized that it is full of non-derogation clauses. Would that be the remedy?

Mr. Whyte: No. Minister Irwin and Minister Rock are right in saying that Bill C-110 in itself does not undercut aboriginal rights as they are recognized in section 35(1) and will not have directory force toward courts as they begin to give meaning to the section 35 rights or the fiduciary rights arising under Garret and Sparrow. Bill C-110 will not harm that. All a non-derogation clause can say is, "Do not let this provision in any way erode or curtail the rights that arise from other sources."

The harm to aboriginal interests which Bill C-110 represents is the harm that arises through the inability of a nation to begin to secure, through further constitutional changes, the interests of aboriginal peoples. That can arise in two ways. One is Quebec-specific, that is, the implementation of constitutional recognition of aboriginal political authority which would, in itself, be an instrument against Quebec's self-determination, or at least would be an instrument by which Quebec's self-determination could be undercut by aboriginal communities in their own self-determination move.

It is possible that Quebec aboriginal persons, and perhaps the Government of Canada, are interested, if Quebec separation is inevitable, in securing the self-determination rights of aboriginal

avant de faire des observations ou de poser des questions. Je suis un Indien de la bande Okanagan et j'ai été élevé dans une réserve.

Je ne sais trop si je dois m'inquiéter ou non après avoir entendu vos observations. Je crois comprendre que vous trouvez que le projet de loi C-110 risque de constituer une entrave importante aux modifications constitutionnelles touchant les intérêts des autochtones. Historiquement, les modifications constitutionnelles n'ont jamais eu beaucoup d'importance pour les premières nations. D'après moi, le changement le plus important qu'on ait jamais fait à notre égard depuis la Confédération est celui qui nous a donné le droit de vote aux élections fédérales, en 1960. Cela n'exigeait pas de modification constitutionnelle. Voilà pour ce qui est de l'histoire. Cependant, l'article 35 fait certainement mon bonheur. Je suis de ceux qui croient qu'il est très avantageux. Je crois que, fondamentalement, depuis la Proclamation royale de 1763, c'est la mesure législative la plus importante qu'on ait jamais adoptée à notre égard.

Cela étant dit, je ne souhaite évidemment pas que quoi que ce soit vienne nuire aux progrès accomplis par mon peuple, et surtout pas par voie constitutionnelle. Je veux que nous soyons à la table constitutionnelle chaque fois qu'on discutera de quelque chose qui peut influer sur notre vie. Je veux que mon peuple y soit pour que nous puissions obtenir la meilleure entente possible. Nous nous battons maintenant par la voie législative. Nous livrons beaucoup plus de combats maintenant qu'il y a 30 ans.

Quelle pourrait être la solution au projet de loi C-110 à votre avis? Une simple disposition de non-dérogation pourrait-elle faire l'affaire? J'ai relu dernièrement l'Accord de Charlottetown et je me suis aperçu qu'il était plein de dispositions de non-dérogation. Serait-ce la solution?

M. Whyte: Non. Le ministre Irwin et le ministre Rock ont raison quand ils disent que le projet de loi C-110 ne peut pas, en soi, entraver les droits des autochtones tels qu'établis au paragraphe 35(1) de la Constitution. Il ne pourra pas influer sur les tribunaux quand ils commenceront à interpréter les droits des autochtones ou les pouvoirs fiduciaires découlant de Garret et Sparrow. Le projet de loi C-110 ne changera rien à cela. Tout ce qu'une disposition de non-dérogation peut dire, c'est que cette mesure ne doit aucunement diminuer ou entraver les droits conférés en vertu d'autres sources.

La menace que représente le projet de loi C-110 à l'égard des intérêts des autochtones, c'est la même menace que représente l'incapacité d'une nation de garantir les intérêts de ses peuples autochtones au moyen de modifications constitutionnelles. Cela peut se produire de deux façons. Cela pourrait être une situation particulière au Québec, c'est-à-dire que l'application des dispositions constitutionnelles reconnaissant les pouvoirs politiques des autochtones pourrait, en soi, devenir un outil agissant contre l'autonomie gouvernementale du Québec — disons à tout le moins que les efforts faits par les collectivités autochtones pour obtenir leur propre autonomie gouvernementale pourraient nuire aux efforts du Québec dans le même sens.

Il se peut que, si la séparation du Québec s'avère inévitable, les autochtones du Québec, et peut-être aussi le gouvernement du Canada, tentent de garantir le droit à l'autonomie gouvernepeoples. One of the ways they could do that would be to strengthen even further the self-government rights of those communities thereby coming closer to satisfying the international standards for political self-determination. That is a fairly esoteric cost, but it is a cost.

The second way is that, insofar as any aboriginal community in Canada wishes to secure gains made in the recognition of self-government, that is, to say, "Well, Irwin is fine in August of 1995, but we actually need something a little sounder than that", the agreements actually entered into should themselves constitute treaties under section 35(1) and thereby have constitutional protection. Suppose we wanted that kind of proposal?

In fact, the ITC, the FN, the western Métis and the non-status group all made a pitch in Toronto at the premiers conference in 1994 for exactly that kind of amendment to section 35. It is not on in the current political climate, we know that, but it is certainly a possibility. I am only saying that that becomes very unlikely.

Your question was: "If there are these long-term costs or long-term barriers created by Bill C-110 for the development of a stronger political authority for aboriginal communities, how can we stop that?" I am not so sure, except for the sunset clause, that after a while we have a break from this thing and go back to ordinary constitutional politics, or go to the constitutional politics we might develop in 1997, or that we might develop if there is a non-PQ government in Quebec.

**Senator Beaudoin:** I wish to bring something else to the table following the debate between Senator Murray and yourself.

I come from Quebec and have followed this debate very closely since 1970. There are three things that have not changed in Quebec. Quebecers are interested in the division of powers. Quebecers are interested in some recognition; whether you call it "distinct society" or something else. That is so factual; it is obvious. The third is the right of veto since 1927. There is one additional item we must put on the table, and Senator Rivest and Professor Tremblay referred to it this morning. Quebecers say, "We want protection". One of the best protections, of course, is the right of veto. Professor Tremblay made a distinction between the right of veto that is purely statutory and the right of veto that is constitutional. That is one point.

Second, many federalists think that the right of veto is a good thing, but when it comes to changing the division of powers it may be an impediment in the sense that other parts of the country also have the right of veto. I see only one solution to that. It may be absolutely impossible, but I think there is one possible solution. When the Prime Minister said that we would never take a power from Quebec without Quebec's consent, it was very positive

mentale des autochtones. L'un des moyens mis à leur disposition pour ce faire serait de renforcer les droits acquis par ces collectivités en matière d'autonomie gouvernementale de façon qu'ils satisfassent davantage aux normes internationales relatives à l'autodétermination politique. C'est une conséquence qui ne serait visible que pour les initiés, mais cela reste une conséquence indéniable.

L'autre façon — dans la mesure où une collectivité autochtone du Canada voudrait se voir garantir ses acquis en matière d'autonomie gouvernementale, c'est-à-dire si une collectivité trouvait que la parole du ministre, c'est très bien en août 1995, mais qu'il faudra éventuellement des garanties plus solides — serait que les ententes conclues constituent en soi des traités en vertu du paragraphe 35(1) et soient ainsi protégées par la Constitution. Supposez que nous voulions ce genre de proposition.

En fait, les Inuit, les premières nations, les Métis de l'Ouest et les Indiens non inscrits sont tous intervenus à Toronto, lors de la conférence des premiers ministres de 1994, pour obtenir exactement ce genre d'amendement à l'article 35. Nous savons que ce n'est pas au programme, dans le climat politique actuel, mais c'est certainement une possibilité. Je dis seulement que cela devient très improbable.

En fait, ce que vous demandez, c'est: «Advenant que le projet de loi C-110 crée des coûts ou des entraves à long terme relativement à l'acquisition de pouvoirs politiques plus fermes par les collectivités autochtones, comment on peut contrer cette difficulté?» Mis à part la disposition de temporisation, je ne suis pas sûr qu'après un bout de temps, nous aurons un répit et que nous pourrons revenir aux discussions constitutionnelles normales, ou à ce que nous aurons conçu en 1997 ou à ce que nous pourrons concevoir si le prochain gouvernement du Québec n'est pas péquiste.

Le sénateur Beaudoin: Je veux faire valoir un autre élément, après ce débat entre le sénateur Murray et vous.

Je suis originaire du Québec et je suis ce débat de près depuis 1970. Il y a trois choses qui n'ont pas changé au Québec. Les Québécois s'intéressent au partage des compétences. Les Québécois veulent avoir une certaine reconnaissance, qu'on en parle en utilisant l'expression «société distincte» ou autrement. C'est tellement évident; ce sont les simples faits. La troisième chose, c'est l'acquisition d'un droit de veto, qu'on réclame depuis 1927. Il y a un autre élément qu'il faut mentionner dans la discussion. Le sénateur Rivest et le professeur Tremblay en ont d'ailleurs parlé ce matin. Les Québécois disent qu'ils veulent une protection. Évidemment, l'une des meilleures protections qui soient, c'est le droit de veto. Le professeur Tremblay a fait une distinction entre un droit de veto qui est purement statutaire et le droit de veto constitutionnel. C'est un point important.

Ensuite, il faut penser que beaucoup de fédéralistes croient que le droit de veto est une bonne chose. Toutefois, quand vient le temps de modifier le partage des conséquences, ce droit peut poser un problème, dans le sens que les autres régions du pays ont aussi un droit de veto. Je ne vois qu'une solution à ce problème. Il se peut qu'il n'y en ait pas, mais j'entrevois une solution possible. Quand le premier ministre a dit qu'on n'enlèverait jamais des

comment. We will never withdraw, subtract or set aside a right of Quebec without Quebec's consent. That is a veto I would like to have as a Quebecer. I think it is logical, and Quebec is the only province in a position to say that there is some logic to that. I would make an exception for aboriginals because their situation is very different from all others. In a democracy, those two vetoes may very well work.

However, I am constantly being reminded that it is impossible. For 25 years we have been dealing with the same problems. If we give this to one province, we have to give it to the other provinces. There will be no end to that debate. We must see the facts as they are. Quebec is distinct. Either you make a place for Quebec in the Constitution in such a way that Quebec will feel protected in its distinctness, or Quebec will find its distinctness outside Canada. It is one way or the other. There is no other solution, in my opinion, for a distinct society.

The amending formula is much more complicated, but we must find some kind of protection for Quebec. I do not care whether you call it a veto, a Quebec veto, or a Quebec protection clause, provided that it is there. We must innovate. If we do not innovate, we will not succeed any more than did the Charlottetown Accord, the Meech Lake Accord, or the Victoria agreement. We have to find something a little different in order to answer those questions.

You say that perhaps the Supreme Court is not protected. I believe that is covered by section 41, but I am not absolutely certain. However, you will never keep Quebec in Confederation if Quebec is not protected by the final court of appeal which has the right to interpret the Canadian Constitution. I think one-third is an appropriate number.

With regard to an equal Senate, I would prefer by far to have no Senate at all than one which is entirely equal.

There is also the creation of new provinces. I know that Quebecers fear that. They fear that because today they are 1 out of 10. Tomorrow they may be 1 out of 12 or 1 out of 13. That is not impossible and, in fact, it could happen in the near future. We must not forget that that will change the amending formula completely. If Canada is every composed of 15 provinces, which is a possibility, the amending formula will be completely different.

I would like to hear your reaction to my comments.

Mr. Whyte: My first reaction is to something you said in passing. You said that there were imperatives relating to more recognition of Quebec's political authority in the division of powers, a distinct society, and the right of veto since 1927.

You said there is a distinction between a constitutional right of veto and a statutory right of veto.

Senator Beaudoin: I believe it was Professor Tremblay who said that.

pouvoirs du Québec sans le consentement du Québec, il disait quelque chose de très positif. Nous ne retirerons jamais, ni ne diminuerons ou mettrons de côté, sans son consentement, un droit actuellement reconnu au Québec. En tant que Québécois, c'est le droit de veto que je voudrais avoir. Je pense que c'est logique et le Québec est la seule province qui soit en position de dire qu'il y a une certaine logique à cela. Je voudrais faire une exception en ce qui concerne les autochtones, car leur situation est très différente. Dans une démocratie, ces deux veto peuvent très bien fonctionner.

Toutefois, on me dit tout le temps que c'est impossible. Voilà 25 ans que nous traitons des mêmes problèmes. Si nous accordons ceci à une province, nous devons l'accorder également aux autres provinces. Il n'y a pas de fin au débat. Nous devons voir les faits tels qu'ils sont. Le Québec est distinct. Ou bien vous faites une place au Québec dans la Constitution, de sorte qu'il sente que son caractère distinct est protégé, ou bien le Québec affirmera son caractère distinct en dehors du Canada. C'est l'un ou l'autre. Il n'y a pas d'autre solution, à mon avis, pour une société distincte.

La formule de modification est beaucoup plus compliquée, mais nous devons trouver une forme de protection pour le Québec. Peu m'importe que l'on appelle cela un veto ou une clause de protection, pourvu que ce soit là. Nous devons innover. Sinon, nos efforts n'aboutiront pas plus qu'ils ne l'ont fait dans le cas de l'Accord du lac Meech ou de l'Accord de Victoria. Nous devons trouver une autre solution à ces questions.

Vous dites que la Cour suprême n'est peut-être pas protégée. Je crois que l'article 41 couvre cette question, mais je n'en suis pas absolument certain. Toutefois, vous n'arriverez jamais à garder le Québec au sein de la Confédération s'il n'est pas protégé par le tribunal de dernière instance qui a le droit d'interpréter la Constitution canadienne. Je crois qu'un tiers est un chiffre approprié.

Pour ce qui est d'un Sénat égal, je préférerais de loin ne pas avoir de Sénat du tout qu'un Sénat tout à fait égal.

Il y a aussi la question de la création de nouvelles provinces. Je sais que c'est une chose que redoutent les Québécois. Ils la redoutent car aujourd'hui, ils sont un de dix. Il se peut que demain, cette proportion soit de 1 de 12 ou 13. Ce n'est pas impossible et, en fait, cela pourrait arriver dans un avenir proche. Nous ne devons pas oublier que, dans ce cas, cela changera complètement la formule de modification. Si jamais le Canada se compose un jour de 15 provinces, ce qui est une possibilité, la formule de modification sera complètement différente.

J'aimerais connaître votre réaction à mes remarques.

M. Whyte: Ma première réaction porte sur une chose que vous avez dite en passant. Vous avez dit qu'il y avait certains impératifs quant à une plus grande reconnaissance du pouvoir politique du Québec dans le partage des pouvoirs, à savoir reconnaître son statut de société distincte et le droit de veto qu'elle détenait depuis 1927.

Vous avez dit qu'il existait une différence entre un droit constitutionnel et un droit de veto prévu par une loi.

Le sénateur Beaudoin: Je crois que c'est le professeur Tremblay qui a dit ça.

Mr. Whyte: I suggest there is not much difference at all, that the political imperatives around Bill C-110, if enacted, are such that it will be a very long-term, unrepealable, "unignorable"—

Senator Beaudoin: Why do you say that?

Mr. Whyte: I do not think it will be possible to find another constitutional amendment under this particular formula. It might be, but it will be very difficult. The formula for finding other constitutional amendments is unanimity in any event. The formula we will have is likely to be the one now in Part V of the Constitution Act, 1982. That one is workable, but we cannot at some point down the road say that we are going back to Part V as it was, and we are getting rid of all the vetoes. It is hard to imagine the world of catastrophe and emergency when the national will will be: "Let's get rid of the vetoes."

Senator MacEachen: But you do not have to do that.

Mr. Whyte: We do not have to imagine it?

Senator Carstairs: You do not have to get rid of them.

Senator MacEachen: I have followed this debate and Professor Whyte's argumentation closely, and I think he has found a rigidity in this situation that does not exist. When he says dogmatically that this bill will never be repealed, that is not credible.

Senator St. Germain: Senator MacEachen, I have to agree with him.

**Senator MacEachen:** Change the government. Put Preston Manning in as Prime Minister next election.

Senator St. Germain: Heaven forbid.

Senator MacEachen: Maybe then it will not be repealed.

**Senator Beaudoin:** Perhaps you would continue, Professor Whyte.

Mr. Whyte: My one note of additional dogmatism to Senator MacEachen is that my view is that, if the people of Canada go into the next election believing that Preston Manning's first act will be to repeal of Bill C-110, they will not vote for him. At heart, Canadians do not want unity to be destroyed, and I think we know that is the cost of repeal.

**Senator MacEachen:** I think Bill C-110 has not entered the Canadian consciousness in any way, shape, or form. I am sorry we do not have more time for discussion.

Mr. Whyte: Let me return to Senator Beaudoin and say you are right that my presentation is based on a sense of political imperatives that arise in complex nations with multiple communities. When you create an entitlement as fundamental and as protective as that is, it is not there for the taking. That is dogmatic.

M. Whyte: À mon avis, il n'y a pas de différence. Si le projet de loi C-110 est adopté, les impératifs politiques l'entourant sont tels que ce sera une mesure à très long terme, inabrogeable et impossible à ignorer...

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi dites-vous cela?

M. Whyte: Je ne crois pas qu'un autre changement constitutionnel sera possible en vertu de cette formule particulière. Ou si c'est possible, ce sera très difficile. La formule pour l'apport d'autres changements constitutionnels consiste en tous cas en l'unanimité. La formule adoptée sera probablement celle exposée dans la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. C'est une formule qui peut marcher mais, nous ne pouvons pas à un point donné déclarer que nous retournons à la partie V dans sa forme antérieure et éliminer tous les veto. On peut difficilement imaginer une situation tellement catastrophique et urgente que la volonté nationale soit de dire: «Éliminons les veto.»

Le sénateur MacEachen: Mais vous n'avez pas à le faire.

M. Whyte: Ne devons-nous pas imaginer une telle situation?

Le sénateur Carstairs: Vous n'avez pas à éliminer les veto.

Le sénateur MacEachen: J'ai suivi avec attention ce débat et les arguments du professeur Whyte. Je pense qu'il voit quelque chose de rigide dans cette mesure, alors que ça n'est pas le cas. Quand il dit, d'un ton dogmatique, qu'elle ne sera jamais abrogée, je ne le crois pas.

Le sénateur St. Germain: Sénateur MacEachen, je dois dire que je suis d'accord avec lui.

Le sénateur MacEachen: Changez de gouvernement. Mettez Preston Manning au poste de premier ministre aux prochaines élections.

Le sénateur St. Germain: Le ciel nous en préserve!

Le sénateur MacEachen: Peut-être que, dans ce cas, cette mesure ne sera pas abrogée.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être désirez-vous poursuivre, professeur Whyte?

M. Whyte: J'ajouterai à l'intention du sénateur MacEachen, qui me reproche mon ton dogmatique que si aux prochaines élections, les Canadiens pensent que la première action de Preston Manning sera d'abroger cette mesure, ils ne voteront certainement pas pour lui. Au fond, les Canadiens ne veulent pas que l'unité soit détruite et nous savons tous, je crois, que c'est le coût à payer en cas d'abrogation.

Le sénateur MacEachen: À mon avis, les Canadiens n'ont aucune idée de ce qu'est le projet de loi C-110. Je regrette que nous ne disposions pas d'un peu plus de temps pour en discuter.

M. Whyte: Pour revenir au sénateur Beaudoin, vous avez raison de dire que ma présentation est fondée sur un sens des impératifs politiques qui se font jour dans les nations complexes aux communautés multiples. Quand vous établissez un droit aussi fondamental et protecteur que celui-ci, il ne s'agit pas de l'éliminer par la suite. Et je le dis sur un ton dogmatique.

**Senator MacEachen:** It is regulation of ministerial behaviour. That is all it is. It does not confer anything on anyone. It guides ministerial behaviour, period.

Mr. Whyte: I disagree.

Senator Beaudoin: Do not forget that Clyde Wells rescinded a constitutional resolution.

Mr. Whyte: Do not forget that the political imperatives driving Clyde Wells were not the political imperatives that came with national office. Political imperatives come with an office, and there is a constituency to which you must pay attention.

Senator MacEachen: The analysis is unreal. Here you talk about huge political imperatives, and the Conservative Party is considering whether to defeat the bill.

Senator Rivest: No, not at all. We are just asking questions.

Senator MacEachen: Senator Murray will decide whether they will defeat it.

Senator Rivest: We could.

Senator St. Germain: We could.

**Senator MacEachen:** Whether to pass it or defeat it, where is the huge political imperative operating over there? They still have their options open. Maybe they will defeat it. What a huge political imperative.

Senator Beaudoin: My question still exists.

Mr. Whyte: The point I wish to make about the statutory veto and the constitutional veto and my claim that there is not much distinction is that I think there is a decision in the eyes of Quebec nationalists. The view Senator MacEachen has of this bill — its impotence, its skirt-aroundablness, its repealability, its transitoriness — is precisely what makes it a pointless document for anything to do with the unity debate. In fact, I think that those Quebec nationalists are wrong who think that it amounts to nothing and that this is a blithe, Prime Minister Chrétien promise made in Verdun, not spelling out what he meant, and it turns out it means this little thing which is repealable tomorrow. It means much more.

**Senator MacEachen:** I think it means more, but not as much as you think it does.

**Mr. Whyte:** It means quite a bit for which we are getting paid, in terms of commitment to membership in the Canadian nation, very, very little.

The second comment I want make is to Senator Beaudoin and it concerns the importance of the Quebec veto. I have already said to Senator Murray that, as a kind of detached, "ahistorical", sense of statecraft, a veto is not a happy thing. That may be such an unrealistic comment for a Canadian to make as to be shocking. When Senator Beaudoin spoke, he specifically identified what the concern was. It was not the need to veto, to control, to be in the driver's seat of a political development in Canada, but the

Le sénateur MacEachen: Cette mesure a pour but de contrôler le comportement des ministres. C'est tout. Elle ne promet rien à personne. Elle a simplement pour but de guider le comportement des ministres, un point, c'est tout.

M. Whyte: Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Beaudoin: N'oubliez pas que Clyde Wells a révoqué une résolution constitutionnelle.

M. Whyte: N'oubliez pas que les impératifs politiques qui ont conduit Clyde Wells n'étaient pas ceux qui viennent avec une fonction nationale. Il y a pour chaque fonction des impératifs politiques et un électorat dont il faut tenir compte.

Le sénateur MacEachen: L'analyse est irréelle. Vous parlez ici d'énormes impératifs politiques et le Parti conservateur est en train d'essayer de déterminer si ce projet de loi doit être rejeté ou non.

Le sénateur Rivest: Non, pas du tout. Nous sommes seulement en train de poser des questions.

Le sénateur MacEachen: Le sénateur Murray décidera s'ils rejetteront ce projet de loi.

Le sénateur Rivest: Nous pourrions le faire.

Le sénateur St. Germain: Nous pourrions le faire.

Le sénateur MacEachen: Qu'il soit adopté ou défait, quels sont les grands impératifs politiques en cause? Ils ont encore toutes leurs options. Peut-être le déferont-ils? Quel grand impératif politique!

Le sénateur Beaudoin: Ma question demeure.

M. Whyte: À mon sens, il n'y a pas une grande différence entre un veto inscrit dans une loi et un veto inscrit dans la Constitution, mais je pense que les nationalistes québécois verront qu'une décision a été prise. Ce que le sénateur MacEachen disait du sujet du projet de loi — sa faiblesse, la possibilité de le contourner ou de l'abroger et son caractère provisoire — est précisément ce qui enlève toute efficacité au projet de loi dans le débat sur l'unité nationale. En fait, je pense que les nationalistes québécois se trompent lorsqu'ils croient qu'il ne veut rien dire, qu'il n'est que le résultat d'une vague promesse lancée à la légère par le premier ministre Chrétien à Verdun et qu'il peut être abrogé demain matin. Le projet de loi veut dire beaucoup plus que cela.

Le sénateur MacEachen: Je pense qu'il veut dire plus, mais pas autant que vous semblez le croire.

M. Whyte: Il signifie beaucoup, mais en termes de volonté d'appartenance à la nation canadienne, il signifie très peu.

Je voudrais en deuxième lieu dire quelque chose au sénateur Beaudoin au sujet de l'importance du droit de veto du Québec. J'ai déjà dit au sénateur Murray que, selon les règles de l'art du bon gouvernement, prises dans un sens large, sans références historiques, un droit de veto n'est pas un droit dont on peut se réjouir. Un tel commentaire de la part d'un Canadien est peut-être irréaliste au point de choquer. Dans son discours, le sénateur Beaudoin a clairement cerné le sujet de préoccupation. Il ne s'agit

need to be protected. There is a difference between the need to have a veto and the need to be protected.

I admit that section 38(2) does not protect Quebec's interests adequately, certainly not in the way that Senator Murray identified vis-à-vis the Senate. It only protects its legislative and governmental role. I think that we must find ways to assure the political community of Quebec that they are not subject to the tyranny of the national majority in anything that defines and enables them to function.

Senator Beaudoin: There you have it.

Senator Murray: It has to be done in the Constitution.

Mr. Whyte: Of course, and of course there will then be an unequal province, so Mr. Petter will veto it. It would not be done in the Constitution after Bill C-110 if I were to continue my aggressive anti-Bill C-110 stand, which I probably should not.

Senator MacEachen: I regret that I intruded into the discussion. I should be more respectful of Professor Whyte's analysis.

Mr. Whyte: That would not be right at all.

Senator MacEachen: I have been following this line of discussion with other witnesses, including Professor Tremblay this morning, and yesterday afternoon Professor Pelletier, who take quite a different view on the impact of Bill C-110. I am interested in asking you about your comment in your presentation that, as I read the bill and as the minister explained it, the only effect is to regulate the conduct of ministers, legally.

Mr. Whyte: Yes.

Senator MacEachen: The Constitution still permits a province or a series of provinces to come forward with constitutional amendments. They could do that. They could have a legitimate constitutional amendment with the existing formula, and the Parliament of Canada could be free to accept it. That is my argument.

Mr. Whyte: If there were a resolution, from a single province under section 43, or from a whole series of provinces under section 38, it would become an amendment if there were a matching resolution of the House of Commons and the Senate.

The question is: How do we get that resolution? You cannot get a resolution, as I understand the parliamentary chambers, unless it is introduced into the chambers. It would need to be introduced. The question is whether the spirit or even the law of Bill C-110 would be satisfied by the introduction of a non-minister when the governing party indicates its intention to vote for it. That is the precise scenario. We have the introduction of a person who is not caught by Bill C-110; the governing party will vote for it. Is Bill C-110 violated?

pas ici du besoin d'opposer un veto au développement politique du Canada ou d'en prendre la direction, mais du besoin d'être protégé. Il y a une différence entre la nécessité d'avoir un droit de veto et la nécessité d'être protégé.

Je reconnais que le paragraphe 38(2) ne protège pas suffisamment les intérêts du Québec, certainement pas de la façon dont le sénateur Murray l'a expliqué à l'égard du Sénat. Il ne protège que son pouvoir de légiférer et de gouverner. Je crois que nous devons trouver le moyen de convaincre la classe politique québécoise que rien de ce qui la définit et lui permet de fonctionner n'est à la merci d'une tyrannie de la majorité nationale.

Le sénateur Beaudoin: C'est en plein cela.

Le sénateur Murray: Il faut alors passer par la Constitution.

M. Whyte: Bien sûr, et il y aura alors une province qui n'est pas égale aux autres et M. Petter opposera son droit de veto. Si je restais sur ma position férocement opposée au projet de loi C-110, ce que je ne devrais probablement pas faire, ces assurances ne devraient pas être données dans la Constitution après l'adoption du projet de loi C-110.

Le sénateur MacEachen: Je regrette d'être intervenu dans la discussion. Je devrais respecter davantage l'analyse du professeur Whyte.

M. Whyte: Ce ne serait pas du tout correct.

Le sénateur MacEachen: J'ai eu ce genre de discussion avec d'autres témoins qui ont une opinion tout à fait différente sur le projet de loi C-110, dont le professeur Tremblay, ce matin, et le professeur Pelletier, hier après-midi. Je voudrais vous interroger au sujet d'un passage de votre exposé, celui où vous dites que, selon mon interprétation et selon les explications du ministre, le seul effet du projet de loi serait de réglementer la conduite des ministres.

M. Whyte: Oui.

Le sénateur MacEachen: La Constitution permet encore à une province ou à un groupe de provinces de présenter des modifications constitutionnelles. Elles pourraient le faire. Selon la formule actuelle, elles pourraient présenter une modification constitutionnelle légitime et le Parlement du Canada serait libre de l'accepter ou pas. C'est ce que je crois.

M. Whyte: Si une seule province présentait une résolution aux termes de l'article 43, ou si un groupe de provinces en présentaient une aux termes de l'article 38, la Constitution ne serait modifiée que si la Chambre des communes et le Sénat adoptaient une résolution en ce sens.

Mais d'où viendrait la résolution? Si je comprends bien le fonctionnement du Parlement, une résolution doit nécessairement émaner de l'une des deux Chambres. La résolution devrait nécessairement être présentée au Parlement. La question est de savoir si on se conformerait à l'esprit et au texte du projet de loi C-110 si une résolution était présentée par quelqu'un d'autre qu'un ministre après que le parti au pouvoir ait indiqué son intention d'appuyer cette résolution. C'est là un scénario précis. Si une personne qui n'est pas visée par le projet de loi C-110

Senator MacEachen: We are confronted, let us say, with a situation in which the Prime Minister has worked indefatigably to secure a distinct society provision in the Constitution and has been unable to reach the high level of consensus provided for in Bill C-110.

However, the Premier of Ontario or the Premier of Quebec could launch the constitutional process. The Prime Minister, who is already committed to this, may state, "I could not get this consensus but it is still constitutional to support it in the Parliament of Canada, and I have complied with my obligation under Bill C-110."

Mr. Whyte: If he can find someone who will introduce it.

**Senator MacEachen:** He could ask the Leader of the Opposition or, perhaps, a senator. That is my argument.

Mr. Whyte: That is an interesting scenario. There are two counter-arguments. It seems to me possible that, if the Government of Canada endorses a resolution but does not introduce it because it is restrained by Bill C-110, and connives or collaborates or participates in its introduction through another agent, it undercuts the spirit of Bill C-110 so substantially that it could face legal challenge.

The second constraint is this: We could change the scenario or not. For example, if we have an amendment about Senate reform or social programs on which we can get everyone's consent but Quebec's, we can go ahead.

The question is whether the government will actually participate in a strategy which has one message only; that is, there is no veto in the Canadian Constitution at all.

Quebec, you do not have a veto.

Senator MacEachen: My scenario is based upon the expectation that Quebec will be a consenting province to the constitutional amendment.

Mr. Whyte: Are you saying, in your scenario, that Quebec would not infer from the willingness to override B.C.'s veto that it no longer considered the bill to be a particular constraining document when it was not convenient to be constrained by it and, therefore, tantamount to demolishing the veto, period?

Senator MacEachen: No. In my years in Parliament, I have been instructed by ministers of justice and officials that the law says what it says; you cannot expand the meaning to talk about the spirit or the politics involved. It says, "The minister is not permitted". Am I wrong?

Mr. Whyte: That certainly depends upon the document. We care a lot about the spirit of some documents. It is possible that this document will be seen to be a technical, pro tem expedient for a specific moment and, notwithstanding its constitutive

présente une résolution et que le parti au pouvoir a l'intention de voter en faveur de cette résolution, le projet de loi a-t-il été violé?

Le sénateur MacEachen: Supposons que le premier ministre a travaillé d'arrache-pied pour inclure une disposition sur la société distincte dans la Constitution, mais a été incapable d'obtenir le très large consensus prévu dans le projet de loi C-110.

Cependant, le premier ministre de l'Ontario ou le premier ministre du Québec pourrait enclencher le processus de modification constitutionnelle. Le premier ministre du Canada, déjà favorable à la proposition, pourrait dire qu'il ne peut pas obtenir le consensus, mais qu'il pourra appuyer cette proposition lorsqu'elle sera devant le Parlement sans manquer à l'obligation que lui impose le projet de loi C-110.

M. Whyte: S'il peut trouver quelqu'un pour présenter la proposition.

Le sénateur MacEachen: Il pourrait demander au chef de l'opposition ou, peut-être, à un sénateur. C'est mon argument.

M. Whyte: C'est un scénario intéressant. Il y a deux arguments contraires. Il me semble que, si le gouvernement du Canada préconisait une résolution et ne la présentait pas parce que le projet de loi C-110 l'en empêche, mais qu'il manigançait pour la faire présenter par quelqu'un d'autre, il irait tellement à l'encontre de l'esprit du projet de loi C-110, qu'il s'exposerait à des poursuites devant les tribunaux.

Le deuxième argument est le suivant: nous pourrions changer ou pas le scénario. Par exemple, si une modification sur la réforme du Sénat ou des programmes sociaux avait l'appui de tous, mais pas du Québec, nous pourrions aller de l'avant.

La question est de savoir si le gouvernement s'associera à une mesure qui envoie un seul message, soit qu'il n'y a aucun droit de veto dans la Constitution.

Le Québec n'a pas de droit de veto.

Le sénateur MacEachen: Dans mon scénario, le Québec appuie la modification constitutionnelle.

M. Whyte: Voulez-vous dire que, dans votre scénario, le Québec ne se rendrait pas compte que, en passant outre au droit de veto de la Colombie-Britannique, il affirmerait qu'il ne juge plus le projet de loi C-110 contraignant parce qu'il trouve pratique de ne pas s'y conformer, démolissant ainsi purement et simplement le droit de veto?

Le sénateur MacEachen: Non. Depuis que je siège au Parlement, les ministres de la Justice successifs et les fonctionnaires du ministère de la Justice m'ont toujours dit que la loi dit ce qu'elle dit, que l'on ne peut pas en étendre la portée en invoquant l'esprit de la loi ou des enjeux politiques. Le projet de loi dit qu'un «ministre ne peut pas». Est-ce que je me trompe?

M. Whyte: Cela dépend du document. Nous accordons beaucoup d'importance à l'esprit de certains documents. Il est possible que le projet de loi soit vu comme un expédient temporaire et que, sans égard à sa nature intrinsèque, il n'ait pas

nature, that it would not have constitutional status and would therefore be read technically. It is certainly possible.

Senator MacEachen: I appreciate your analysis.

Senator St. Germain: Senator MacEachen is pointing out something very dangerous: What ministers cannot do, someone else will be able to do and could still possibly undermine Quebec's situation. What Canada is looking for right now is leadership. If we undermine the ministers of the Crown who provide that leadership and come forward with the initiatives required by virtue of a piece of legislation, that is very scary, in my opinion.

My question involves the regional aspect of the bill. Bill C-110 came forward and the regions were established. Then, suddenly, there was a hue and cry from my province demanding to be recognized as the Pacific region. Now we have a new region and a whole new scenario.

What is your reaction to this new development of regionalism within the country? I would also like an answer, as succinct as possible, as to whether your solution would be a sunset clause or a blockage of this legislation?

Mr. Whyte: The addition of B.C. is certainly anticipatory of Canada's demographic future. At some point around the year 2010, B.C. would have controlled the prairie veto. The prairie provinces should be grateful that B.C. is now a region of its own because it re-captured its veto which will be entirely mortgaged to B.C. in another 15 or 20 years.

I do not know whether it is an intolerable stage in the evolution of our political culture that B.C. should now be recognized as one of the three single-province regions. My instinct about that is negative; it does not feel like a prairie province to me. However, that is a pretty unscientific response.

The second question related to the answer to this bill. The spirit behind Senator MacEachen's view of the bill that it is disposable, malleable, manipulable, is a wonderful spirit. We should find some way of underscoring that, more than just using the word "minister". A sunset clause seems to be the best way to do that. This is something we have done to respond to a point in our history which needed response. We must continue constitutional discussions without quite the same set of constraints.

Vetoes are not the right long-term constraints for a country like this, in my opinion. Let us vindicate the Prime Minister's conduct in Verdun. Maybe he deserves it. However, let us keep open the possibility of going forward with constitutional politics.

un statut constitutionnel et soit pris sous un angle technique. C'est très possible.

Le sénateur MacEachen: Merci pour votre analyse.

Le sénateur St. Germain: Le sénateur MacEachen met en lumière un danger du projet de loi: ce que les ministres ne peuvent pas faire, quelqu'un d'autre peut le faire, et cela pourrait encore détériorer la situation du Québec. En ce moment, le Canada attend quelqu'un qui fasse preuve de leadership. Si nous coupons l'herbe sous le pied des ministres qui assument ce leadership et prennent les initiatives exigées par la loi, il y a lieu, à mon sens, d'avoir peur.

Ma question a trait aux régions, telles qu'elles apparaissent dans le projet de loi. La délimitation des régions s'était imposée dès le départ. Puis, tout à coup, ma province a lancé de hauts cris en exigeant d'être reconnue comme formant, à elle seule, la région du Pacifique. Nous avons donc maintenant une nouvelle région et un toute nouvelle donne.

Que pensez-vous de ce nouvel accès de régionalisme au Canada? J'aimerais que vous nous disiez, succinctement, si vous préconisez l'inclusion d'une clause de temporisation ou d'une clause de blocage dans le projet de loi.

M. Whyte: L'ajout de la Colombie-Britannique est indéniablement un reflet des prévisions démographiques pour le Canada. En raison de l'augmentation prévue de sa population, la Colombie-Britannique aurait détenu à elle seule le veto de l'Ouest vers l'an 2010. Les provinces des Prairies devraient se réjouir du fait que la Colombie-Britannique forme maintenant une région à elle seule puisque cela leur permet de récupérer le droit de veto qu'elles auraient perdu au profit de cette province dans 15 ou 20 ans.

J'ignore si le fait que la Colombie-Britannique doive maintenant être reconnue comme étant une des trois provinces qui forment une région à elle seule marque une étape intolérable dans l'évolution de notre culture politique. À mon sens, ça ne l'est pas, je n'ai pas l'impression que la Colombie-Britannique appartient aux Prairies. Cependant, c'est là une observation qui n'a rien de scientifique.

La deuxième question avait trait à la réaction au projet de loi. L'idée qui sous-tend l'opinion du sénateur MacEachen, selon laquelle il s'agit d'une mesure illusoire, malléable et manipulable, est merveilleuse. Nous devrions trouver le moyen de le souligner autrement qu'en invoquant le terme de «ministre». Une clause de temporisation semble le meilleur moyen de le faire. C'est une mesure que nous avons prise en réaction à des événements qui appelaient une réaction. Nous devons poursuivre les discussions constitutionnelles sans nous laisser limiter par les contraintes actuelles.

À mon avis, les droits de veto ne sont pas, à long terme, les limites que nous devons imposer dans un pays comme le nôtre. Justifions le discours prononcé à Verdun par le premier ministre. Peut-être le mérite-t-il. Cependant, gardons-nous la possibilité de poursuivre le débat constitutionnel.

Senator Carstairs: My concern about a sunset clause is that it seems to have within it a threat that, if something is not done in 1997 — presently the only imperative is to hold the conference — the result will be that, somehow, this blunt instrument will fall. I would like your comments on that.

My primary question, would relate to you comment that the most important thing is the distinct society clause. Senator Beaudoin has said there are three issues: the distinct society clause, the division of powers, and the veto.

If you take the Prime Minister's initiatives, very limited though they are, on Bill C-110, the resolution on the distinct society clause and the manpower training change, do you see those three, in combination, as being a good first step up the leader?

Mr. Whyte: Please repeat the three initiatives.

Senator Carstairs: They are the changes to manpower training in Bill C-111, the resolution on distinct society, and Bill C-110.

Mr. Whyte: First of all, I do not think 1997 is the sunset period. We should let more political change filter through — and I am not speaking about anyone in particular — but more political exchange than can filter through the nation's political communities than 1997 will allow us.

Yes, it is a threat. It does seem to me that if, by the year 2000, we cannot form a structure for conducting national politics at the constitutional level because we do not trust each other again, maybe that is the point at which we should say: We do not trust each other, we never will. Let us give everyone a veto and forget constitutional politics. Let us see if we can muddle through with administrative arrangements. I am not suggesting that we should try forever, but for more than one more year.

Is this a good first step, the manpower training? I am not here to talk about the distinct society clause. I see the distinct society clause as a political idea which is meant to say something to the Quebec polity about its power, its roll, its place, its obligation.

The Quebec polity wants to be a stronger, more effective polity. It does not want the national polity to be better; if anything, it wants it to be worse. The distinct society clause is just an address to the national polity to try to do a better job. The distinct society drive is not meant to encourage Ottawa to do a better job; it is to be self-determining. I do not mean in absolute terms or secession. The beauty of the distinct society clause is that it begins to acknowledge that there is a political community in this country which has a character deserving of recognition in the form of political authority, some indeterminate level of political authority.

Le sénateur Carstairs: Ce qui m'inquiète avec une clause de temporarisation, c'est qu'une telle clause menace de faire tout simplement tomber le projet de loi, qui est un instrument brutal, si rien n'est fait en 1997 ... en ce moment, la seule obligation, c'est de tenir une conférence. J'aimerais vos commentaires là-dessus.

Ma première question a trait à votre affirmation selon laquelle ce qui importe le plus c'est la clause sur la société distincte. Le sénateur Beaudoin a déclaré qu'il y avait trois questions: la clause sur la société distincte, la répartition des pouvoirs et le droit de veto.

Ne croyez-vous pas que les initiatives du premier ministre, c'est-à-dire le projet de loi C-110, la motion sur la société distincte et les changements dans la formation de la main-d'oeuvre, prises conjointement, et aussi limitées soient-elles, constituent un bon premier pas de sa part?

M. Whyte: Pourriez-vous répéter les trois initiatives, s'il vous plaît?

Le sénateur Carstairs: Il y a les changements apportés par le projet de loi C-111 à la formation de la main-d'oeuvre, la motion sur la société distincte et le projet de loi C-110.

M. Whyte: Tout d'abord, je ne pense pas que 1997 soit une date butoir. Nous devrions laisser le paysage politique se modifier davantage — et je ne vise personne en particulier —, nous devrions attendre que la classe politique se soit renouvelée bien plus qu'elle ne l'aura été d'ici 1997.

Oui, une clause de temporarisation est une menace. Il me semble que si, en l'an 2000, nous ne pouvons pas trouver un moyen de mener un débat constitutionnel parce que nous ne nous faisons pas encore mutuellement confiance, peut-être faudrait-il à ce moment admettre que nous ne nous ferons jamais confiance. Donnons à tout le monde un veto sur les modifications constitutionnelles. Voyons si nous pouvons parvenir à des accords administratifs. Je ne veux pas dire ici que nous devrions nous acharner jusqu'à la fin des temps, mais nous devons nous donner plus qu'une année.

Est-ce que les changements dans la formation de la main-d'oeuvre constituent un bon premier pas? Je ne suis pas ici pour parler de la clause sur la société distincte. À mon avis, il s'agit là d'une idée politique visant à envoyer à la classe politique québécoise un message sur ses pouvoirs, son rôle, sa place et ses obligations.

La classe politique québécoise veut être plus forte et plus efficace. Elle ne tient pas à ce que la classe politique nationale soit meilleure; elle aimerait plutôt qu'elle empire. La clause sur la société distincte veut tout simplement dire que la classe politique nationale doit faire un meilleur travail. Le mouvement en faveur de la société distincte ne vise pas à encourager Ottawa à faire un meilleur travail; elle porte sur l'autonomie administrative, et je n'utilise pas cette expression en termes absolus ou pour désigner la sécession. La beauté de la clause sur la société distincte, c'est qu'elle reconnaît qu'il existe au Canada une classe politique possédant des caractéristiques qui méritent d'être reconnues sous forme de pouvoir politique, d'une forme indéfinie de pouvoir politique.

That is what is missing. The resolution passed in December does not address that. In view of the way that unity politics and nationalist politics have played out in Quebec, I do not think these initiatives are significant.

The Chairman: Professor Whyte, on behalf of my colleagues on this committee, thank you very kindly for appearing before us.

The committee stands adjourned until 9:30 tomorrow morning.

The committee adjourned.

Cela ne se retrouve pas dans la motion adoptée en décembre. Compte tenu de l'effet des mesures en faveur de l'unité et des mesures nationalistes au Québec, je ne crois pas qu'il faille accorder trop d'importance à ces initiatives.

Le président: Professeur Whyte, au nom du comité, je vous remercie sincèrement de votre témoignage.

Le comité s'ajourne à 9 h 30, demain.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Edition Ottawa, Canada K1A 0S9

# APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Andrew Petter, Minister of Forests, Government of British Columbia:

The Honourable Stephen Kakfwi, Minister of Justice and Minister of Intergovernmental and National Constitutional Affairs, Government of the Northwest Territories. L'honorable Andrew Petter, ministre des Forêts, gouvernement de la Colombie-Britannique.

L'honorable Stephen Kakfwi, ministre de la Justice et ministre des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

### WITNESSES-TÉMOINS

From the Université de Montréal:

André Tremblay, Professor.

From the Intergovernmental Relations Office of the Premier of the Province of British Columbia:

Catherine Holt, Assistant Deputy Minister.

From the Government of the Northwest Territories

Don J. Avison, Principal Secretary, Counsel of the Premier;

Bernard Funston, Special Advisor on Constitutional Affairs, Ministry of Intergovernmental and National Constitutional Affairs.

From Queen's University:

John D. Whyte, Professor.

De l'Université de Montréal:

André Tremblay, professeur.

Du Bureau des relations intergouvernementales du premier ministre de la Colombie-Britannique:

Catherine Holt, sous-ministre adjointe.

Du Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:

Don J. Avison, secrétaire principal, conseiller juridique du premier ministre;

Bernard Funston, conseiller spécial sur les questions constitutionnelles, ministère des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles.

De l'Universtié Queen's:

John D. Whyte, professeur.





First Session Thirty-fifth Parliament, 1994-95-96

Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995-1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Special Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial spécial sur le

Bill C-110

Projet de loi C-110

Chairman: The Honourable NOËL A. KINSELLA Président: L'honorable NOËL A. KINSELLA

Wednesday, January 24, 1996

Le mercredi 24 janvier 1996

Issue No. 3

Fascicule nº 3

Third Proceedings on: Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments

Troisième fascicule concernant: Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles

WITNESSES: (See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

# SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-110

The Honourable Noël A. Kinsella, Chairman

The Honourable Pierre De Bané, P.C. Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Andreychuk Beaudoin Carstairs

\* Fairbairn, P.C. (or Graham)

Gauthier \* Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Ex Officio Members (Quorum 4)

MacEachen, P.C.

Marchand, P.C. Meighen Murray, P.C. Rivest St. Germain, P.C.

# LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-110

Président: L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable Pierre De Bané, c.p.

Les honorables sénateurs:

Andreychuk Beaudoin Carstairs

\* Fairbairn, c.p. (ou Graham) Gauthier

\*Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Membres d'office (Ouorum 4)

MacEachen, c.p. Marchand, c.p. Meighen Murray, c.p. Rivest St. Germain, c.p.

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par

l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, January 24, 1996 (5)

### MORNING MEETING

[Text]

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 9:35 a.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Kinsella, MacEachen, Marchand, Murray and St. Germain. (10)

Other senator present: The Honourable Senator Di Nino.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn of the Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Assembly of First Nations:

Ovide Mercredi, National Chief;

Armand McKenzie, Innu Legal Advisor, Mamit Innuat;

Blaine C. Favel, Chief.

From the Congress of Aboriginal Peoples:

Jim Sinclair, President:

Dan Smith, Western Canada's representative.

From the Inuit Tapirisat of Canada:

Rosemarie Kuptana, President;

Wendy Moss, Advisor.

From the Métis National Council:

Gerald Morin, President:

Tony Belcourt, President, Métis Nation of Ontario.

From the Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Blaine C. Favel, Chief;

Terry Sanderson, Chief, James Smith Cree Nation;

Solomon Sanderson, Senator, F.S.I.N.; James Smith Cree Nation:

Richard Poorman, Chief, Kawakateese Cree Nation;

Lindsay Kay, Chief, Key First Nation;

Hilliard Ermine, Senator, F.S.I.N.; Sturgeon Lake First Nation;

Roy Bird, Chief, Montreal Lake Cree Nation;

Mary Ellen Turpel-Lafond, Legal Counsel.

From the Grand Council of Crees (of Quebec):

Matthew Coon Come, Grand Chief;

Kenny Blacksmith, Deputy Grand Chief;

### PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 24 janvier 1996

(5)

## SÉANCE DU MATIN

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable Noël A. Kinsella (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Kinsella, MacEachen, Marchand, Murray et St. Germain. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Di Nino.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Assemblée des premières nations:

Ovide Mercredi, chef national;

Armand McKenzie, conseiller juridique innu, Mamit Innuat;

Blaine C. Favel, chef.

Du Congrès des peuples autochtones:

Jim Sinclair, président;

Dan Smith, représentant de l'Ouest.

De l'Inuit Tapirisat du Canada:

Rosemarie Kuptana, présidente;

Wendy Moss, conseillère.

Du Métis National Council:

Gerald Morin, président;

Tony Belcourt, président, Métis Nation of Ontario.

De la Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Blaine C. Favel, chef:

Terry Sanderson, chef, nation crie James Smith;

Solomon Sanderson, sénateur, F.S.I.N., nation crie James Smith;

Richard Poorman, chef, nation crie Kawakateese:

Lindsay Kay, chef, Key First Nation;

Hilliard Ermine, sénateur, F.S.I.N., première nation du lac Sturgeon;

Roy Bird, chef, nation crie de Montreal Lake;

Mary Ellen Turpel-Lafond, conseillère juridique.

Du Grand conseil des Cris (du Québec):

Matthew Coon Come, grand chef;

Kenny Blacksmith, vice-grand chef;

[Text]

Paul Joffe;

Andrew Orkin.

The Committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

The witnesses from the Assembly of First Nations made a statement.

It was agreed, — That the presentation by the Assembly of First Nations be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit* 5700 - 1.35 / C-110 "6".

The witnesses from the Congress of Aboriginal Peoples made a statement.

The witnesses from the Inuit Tapirisat of Canada made a statement.

It was agreed, — That the presentation by the Inuit Tapirisat of Canada be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "7"*.

The witnesses from the Métis National Council made a statement.

It was agreed, — That the presentation by the Métis National Council be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700-1.35 / C-110 "8"*.

The witnesses from the Federation of Saskatchewan Indian Nations made a statement.

It was agreed, — That the presentation by Federation of Saskatchewan Indian Nations be filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "9".

The witnesses from the Grand Council of Crees (of Québec) made a statement.

It was agreed, — That the presentation by the Grand Council of Crees (of Québec) be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "10"*.

At 12:35 p.m., the Committee adjourned.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, January 24, 1996

(6)

# AFTERNOON MEETING

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 2:03 p.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Graham, Kinsella, Marchand, Murray and St. Germain. (10)

Other senator present: The Honourable Senator Watt.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn of the Political and Social Affairs Division.

[Traduction]

Paul Joffe;

Andrew Orkin.

Le comité reprend l'étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

Les témoins de l'Assemblée des premières nations font une déclaration.

Il est convenu — Que l'exposé de l'Assemblée des premières nations soit déposé auprès du greffier du comité en tant que pièce 5700 - 1.35 / C-110 «6».

Les témoins du Congrès des peuples autochtones font une déclaration.

Les témoins de l'Inuit Tapirisat du Canada font une déclaration.

Il est convenu, — Que l'exposé de l'Inuit Tapirisat du Canada soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «7»*.

Les témoins du Métis National Council font une déclaration.

Il est convenu, — Que l'exposé du Métis National Council soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «8»*.

Les témoins de la Federation of Saskatchewan Indian Nations font une déclaration.

Il est convenu, — Que l'exposé de la Federation of Saskatchewan Indian Nations soit déposé auprès du greffier du comité en tant que pièce 5700 - 1.35 / C-110 «9».

Les témoins du Grand conseil des Cris (du Québec) font une déclaration.

Il est convenu, — Que l'exposé du Grand conseil des Cris (du Québec) soit déposé auprès du greffier du comité en tant que pièce 5700 - 1.35 / C-110 «10».

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 24 janvier 1996

(6)

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui à 14 h 03, sous la présidence de l'honorable Noël A. Kinsella (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, De Bané, Gauthier, Graham, Kinsella, Marchand, Murray et St. Germain. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Watt.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

[Texte]

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Assembly of First Nations:

Ovide Mercredi, National Chief

Armand McKenzie, Innu Legal Advisor, Mamit Innuat

From the Congress of Aboriginal Peoples:

Jim Sinclair, President

From the Inuit Tapirisat of Canada:

Rosemarie Kuptana, President

Wendy Moss, Advisor

From the Métis National Council:

Gerald Morin, President

From the Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Mary Ellen Turpel-Lafond, Legal Counsel

From the Grand Council of Crees (of Québec):

Matthew Coon Come, Grand Chief

The Committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

The witnesses participated in a round-table discussion with members of the Committee.

At 5:22 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Assemblée des premières nations:

Ovide Mercredi, chef national;

Armand McKenzie, conseiller juridique innu, Mamit Innuat.

Du Congrès des peuples autochtones:

Jim Sinclair, président.

De l'Inuit Tapirisat du Canada:

Rosemarie Kuptana, présidente;

Wendy Moss, conseillère.

Du Métis National Council:

Gerald Morin, président.

De la Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Mary Ellen Turpel-Lafond, conseillère juridique.

Du Grand conseil des Cris (du Québec):

Matthew Coon Come, grand chef.

Le comité reprend l'étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

Les témoins participent à une table ronde avec les membres du comité.

À 17 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

## **EVIDENCE**

Ottawa, Wednesday, January 24, 1996

## [English]

The Senate Special Committee on Bill C-110, to which was referred Bill C-110, respecting constitutional amendments, met this day, at 9:30 a.m., to give consideration to the bill.

Senator Noël A. Kinsella (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the committee will come to order. Today, we have organized an important day of discussion and work. The plan is that a number of our guests this morning will make their presentations. Rather than following the practice of having a series of questions after each presentation, we will hear, seriatim, all the presentations so that this afternoon we can have a focused round table discussion with a lot of back and forth dialogue.

Our first distinguished visitor this morning is from the Assembly of First Nations, a gentleman who needs no introduction, the National Chief of the Assembly of First Nations, Chief Ovide Mercredi.

Mr. Ovide Mercredi, National Chief, Assembly of First Nations: Thank you, Mr. Chairman. First, I want to introduce Grand Chief Blaine Favel, who is the head of the chiefs in the province of Saskatchewan. With us as well is Armand McKenzie, who is a lawyer with the Montagnais of Quebec. As you know, Chief Favel will be making his own submission to you later this morning.

Honourable senators, I thank you for inviting us to make this presentation today. Bill C-110 represents a significant violation of the legal principles guiding Crown conduct with respect to Canada's constitutional and lawful obligations regarding inherent aboriginal and treaty rights. The process being utilized to push this legislation through does not allow for our input nor the input of Canadians generally. The content of the bill is a straitjacket that is so seriously flawed it cannot be fixed at some point in the future.

Bill C-110 is not good for anyone. It may only serve to exacerbate an already difficult situation with respect to national unity issues. What is of most concern to the First Nations is the fact that the self-imposed restrictions on federal authority will undermine its ability to fulfil its responsibilities respecting First Nations.

These measures will make it nearly impossible to finish the aboriginal constitutional agenda begun in 1982. The unfinished business with Canada's aboriginal peoples has been repeatedly put on the back burner while federal politicians seek to placate Quebec.

Do not forget that there have been two outstanding issues to be addressed since patriation. The issue of Quebec's full inclusion into Confederation is a long-standing matter that must be resolved for there to be constitutional peace in this country. There is also the much longer outstanding issue of bringing First Nations into their rightful place in this country. Both issues involve collective

## **TÉMOIGNAGES**

Ottawa, le mercredi 24 janvier 1996

## [Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110 se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

Le sénateur Noël A. Kinsella (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Des discussions et des travaux importants figurent au programme d'aujourd'hui. Nous avons prévu entendre ce matin les déclarations d'un certain nombre de témoins. Au lieu de faire suivre chaque exposé d'une série de questions, nous entendrons toutes les déclarations les unes à la suite des autres et nous tiendrons, cet après-midi, une table ronde de discussions qui nous permettra d'échanger abondamment.

Notre premier invité de ce matin représente l'Assemblée des premières nations et n'a pas besoin de présentation. C'est le chef national de l'Assemblée des premières nations, M. Ovide Mercredi.

M. Ovide Mercredi, chef national, Assemblée des premières nations: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais d'abord vous présenter le grand chef Blaine Favel, qui est à la tête des chefs de la province de la Saskatchewan. Nous accompagne également M. Armand McKenzie, qui est avocat auprès des Montagnais du Québec. Comme vous le savez, le chef Favel présentera lui aussi un exposé plus tard ce matin.

Honorables sénateurs, je vous remercie de nous avoir invités à venir témoigner aujourd'hui. Le projet de loi C-110 viole les principes légaux régissant les obligations constitutionnelles et légitimes du Canada concernant les droits ancestraux et issus de traités. Le processus utilisé pour faire adopter le projet de loi ne nous offre pas la possibilité de nous faire entendre, pas plus qu'il n'offre cette possibilité à l'ensemble des Canadiens. La teneur du projet de loi est contraignante et tellement imparfaite qu'on ne peut fixer d'échéance.

Le projet de loi C-110 n'est avantageux pour personne. Il ne peut servir qu'à exacerber la situation déjà difficile entourant la question de l'unité nationale. Les premières nations craignent surtout que le gouvernement fédéral, en restreignant lui-même son autorité, compromette sa capacité de remplir ses responsabilités à l'égard des premières nations.

Avec ces mesures, il sera pratiquement impossible de mener à terme le programme constitutionnel autochtone entrepris en 1982. Les questions concernant les autochtones du Canada sont constamment mises en veilleuse pendant que les dirigeants fédéraux cherchent à apaiser le Québec.

N'oubliez pas qu'il y a deux questions en suspens depuis le rapatriement de la Constitution. L'intégration pleine et entière du Québec dans la Confédération est un problème de longue date qui doit être réglé pour assurer la paix constitutionnelle dans notre pays. Il y a un autre problème, qui existe depuis beaucoup plus longtemps, et c'est celui de la place qu'il convient d'accorder aux

rights and the recognition of diversity and the supreme law of Canada.

You cannot bring about the required recognition of First Nations self-determination and responsibilities only through federal policy measures. The inherent right of self-government can only be implemented and respected if it is explicitly recognized in Canada's supreme law, its Constitution. There is no other way to resolve the conflicting jurisdictions in a coherent and rational manner but through the clear recognition of the inherent authority of First Nations governments.

The federal government is now seeking to put in place measures that will give any region of Canada a veto over future amendments which may be proposed to clarify the status of inherent rights within Canada's constitutional framework. Federal and provincial governments want clarity with respect to the jurisdiction of aboriginal governments. First Nations want provisions ensuring that all levels of governments respect First Nations jurisdiction. The need for such provisions has been recognized since patriation and was acknowledged in the most recent constitutional discussions.

We fear we may be excluded from future discussions affecting our constitutional rights, just as we have been excluded from the design of this legislation which clearly impacts upon our futures. Why is it that Canadian politicians so easily accept their own government's propaganda when our leaders clearly come before the few available forums declaring their opposition to the measures of their governments? We need an honest discussion of these matters. We do not feel this type of forum provides for that.

We do not expect anything positive from you on our behalf. We know you will not consider ensuring this bill includes provisions to protect First Nations citizens from the negative impacts of these measures you are undertaking. We know you intend to pass this bill as it is, with no provisions for our constitutional interests and no thought of the future.

These constitutional considerations were not simply created in 1982. These aspects of Canada's constitutional reality are derived from the long-standing relationship of the Crown with First Nations, the original inhabitants of this land. This relationship has been established clearly and affirmed through the Crown's treaty relations with First Nations. We are the only people on this land to have treaties with the Crown. Your law requires these treaty relationships to be respected.

This nation-to-nation relationship is part of Canada's earliest constitutional provisions, including the Royal Proclamation of 1763. This long-standing part of Canada's Constitution reaffirms the recognition of the nation-to-nation relationship of the First Nations and the Crown. It guarantees the Crown's protection of our interests in lands and resources and requires our consent in dealing with such matters.

premières nations dans notre pays. Les deux problèmes mettent en jeu les droits collectifs et la reconnaissance de la diversité et de la loi suprême du Canada.

Ce n'est pas seulement par des mesures gouvernementales que l'on peut reconnaître à sa juste valeur l'autodétermination et les responsabilités des premières nations. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale peut être exercé et respecté seulement s'il est explicitement reconnu dans la loi suprême du Canada, à savoir la Constitution. Le seul moyen de régler les problèmes de compétences de façon cohérente et rationnelle consiste à reconnaître clairement le pouvoir inhérent des gouvernements des premières nations.

Le gouvernement fédéral cherche actuellement à adopter des mesures qui accorderont à toutes les régions du Canada un droit de veto dans le cas des modifications futures qui pourront être proposées pour préciser le statut des droits inhérents dans le cadre constitutionnel canadien. Les gouvernements fédéral et provinciaux veulent que l'autorité des gouvernements autochtones soit établie clairement. Les premières nations veulent des dispositions assurant que tous les ordres de gouvernement respectent leur autorité. On reconnaît que ces dispositions sont nécessaires depuis le rapatriement de la Constitution, ce qui a été confirmé lors des dernières discussions constitutionnelles.

Nous craignons d'être exclus des futures discussions concernant nos droits constitutionnels, tout comme on nous a exclus de la rédaction du présent projet de loi qui a une incidence réelle sur notre avenir. Pourquoi les dirigeants politiques canadiens acceptent-ils si facilement la propagande de leur gouvernement quand nos dirigeants déclarent publiquement qu'ils sont opposés aux mesures gouvernementales? Nous avons besoin de discuter honnêtement de ces questions. Nous ne pensons pas que la tribune qui nous est offerte le permette.

Nous ne nous attendons à rien de constructif de votre part à notre égard. Nous savons que vous ne vous assurerez pas que le projet de loi protège les premières nations contre les effets négatifs des mesures que vous prenez. Nous savons que vous voulez adopter le projet de loi tel quel, sans disposition concernant nos intérêts constitutionnels et sans vision d'avenir.

Ces considérations constitutionnelles n'existent pas seulement depuis 1982. Leurs origines remontent aux relations de longue date entre la Couronne et les premières nations, les premiers habitants du pays. Ces relations ont été établies clairement et confirmées par les traités conclus entre la Couronne et les premières nations. Nous sommes les seuls peuples du pays à avoir conclu des traités avec la Couronne. Votre loi exige que ces traités soient respectés.

Cette relation de nation à nation est inscrite dans les premières dispositions constitutionnelles du Canada, y compris la Proclamation royale de 1763. Cette ancienne partie de la Constitution canadienne réaffirme la reconnaissance de la relation nation à nation des premières nations avec la Couronne. Elle garantit la protection par la Couronne de nos intérêts concernant les terres et les ressources et exige notre consentement dans les négociations sur le sujet.

We must tell you that you are playing with our future and this is unacceptable to us. Your government's actions do not respect this important relationship, without which your confederation would not exist. This bill derogates from the First Nations-Crown relationship in a very serious manner. We have not been asked for our consent; nor have we been asked to contribute to designing the measures now being undertaken.

Canadian law recognizes that the Crown has a duty to ensure that the treaty and aboriginal rights of First Nations are protected. The Liberal government claims to accept the inherent right of self-government as a right recognized and affirmed in section 35 of the Constitution Act of 1982. Therefore, the Government of Canada must, at a minimum, ensure that this right is not derogated from any of its actions.

If this government were serious about recognizing our rights, it would not be putting impediments in the way to the ultimate recognition of aboriginal people as full partners. Instead of leaving doors open for us to walk through, it seems as though this government is locking these same doors.

This bill clearly limits the future possibilities for the amendments required to complete the aboriginal constitutional agenda. It is as if the Crown's constitutionally acknowledged responsibilities to protect our rights were suddenly cast aside in a shallow bid to secure the support of Quebec voters. These measures clearly weaken the very federal and constitutional authority First Nations depend on to secure their rights.

We are not even convinced the proposed measures are good for Quebecers or Canadians. What input has any citizen had into this process? Unilateral measures will never help to unite Canada. Faulty laws like this cannot be corrected. Bad laws could lead to political deadlock or, worse, political chaos.

We want to know the rationale of the federal government in granting its veto power to five regions which it has arbitrarily determined. Why are you changing the rules for amending the Constitution prior to concluding the outstanding constitutional business already begun with us? Will senators be prepared to accept this government's claims that the inherent right of self-government is sufficiently recognized and protected?

While you are prepared to take drastic measures under the guise of protecting Quebec's unique status within the framework of Confederation, the protection of First Nations, whom your laws recognize as having a unique relationship with the Crown, is to be left to policy measures.

We are not opposed to the aspirations of Quebec. Our mandate is to protect the interests of all First Nations, including those within what is known as Quebec. The recognition of the jurisdiction and authority of First Nations governments must

Nous devons vous dire que vous jouez avec notre avenir et que c'est inacceptable pour nous. Les mesures de votre gouvernement ne respectent pas cette importante relation, sans laquelle votre confédération n'existerait pas. Ce projet de loi porte gravement atteinte à la relation des premières nations avec la Couronne. On ne nous a pas demandé notre avis et on ne nous a pas demandé non plus de participer à la rédaction des mesures actuellement prises.

La loi canadienne reconnaît que la Couronne a le devoir d'assurer la protection des droits ancestraux et issus de traités des premières nations. Le gouvernement libéral prétend accepter que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit reconnu et confirmé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Par conséquent, le gouvernement du Canada doit, à tout le moins, veiller à ne pas agir de façon à porter atteinte à ce droit.

Si le gouvernement actuel voulait vraiment reconnaître nos droits, il n'empêcherait pas la reconnaissance ultime des peuples autochtones en tant que partenaires à part entière. Au lieu de nous ouvrir les portes, le gouvernement semble les fermer à clé.

Le présent projet de loi limite clairement la possibilité d'apporter les amendements requis pour mener à terme le programme constitutionnel autochtone. C'est comme si les responsabilités que la Couronne a, selon la Constitution, de protéger nos droits étaient tout à coup sacrifiées pour obtenir l'appui des électeurs québécois. Ces mesures affaiblissent clairement l'autorité fédérale et constitutionnelle dont les premières nations ont besoin pour assurer leurs droits.

Nous ne sommes même pas convaincus que les mesures proposées sont avantageuses pour les Québécois ou les Canadiens. Quelle a été la contribution des citoyens au processus? Des mesures unilatérales n'aideront jamais à assurer l'unité du Canada. Des lois imparfaites comme celle-ci ne pourront jamais être corrigées. De mauvaises lois pourraient mener à une impasse politique ou, pire encore, au chaos politique.

Nous voulons savoir pour quelle raison le gouvernement fédéral accorde un droit de veto à cinq régions qu'il a choisies de façon arbitraire. Pourquoi changez-vous les règles régissant la révision de la Constitution avant de mener à terme le programme constitutionnel déjà entrepris avec nous? Les sénateurs seront-ils prêts à accepter les prétentions du gouvernement actuel selon lesquelles le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est suffisamment reconnu et protégé?

Vous êtes prêts à prendre des mesures draconiennes sous prétexte de protéger le statut particulier du Québec au sein de la Confédération, mais vous laisseriez les premières nations, dont la relation particulière avec la Couronne est reconnue par vos lois, être protégées par des mesures gouvernementales.

Nous ne contestons pas les aspirations du Québec. Notre mandat consiste à protéger les intérêts de toutes les premières nations, y compris celles établies sur le territoire du Québec. La reconnaissance de l'autonomie et de l'autorité des gouvernements

accompany any measures which will ultimately affect our rights and constitutional relationships within Canada.

In view of the rising tensions within our communities, much of it due to the unilateral actions of your governments, we would have thought it in your best interests to ensure that we are included in your constitutional plans. It makes no sense to exclude us at this point in time because we have nowhere else to go. This is our home. We have no roots elsewhere.

Senators, what power do you have to save our country from self destruction? How have you used your power in the past to uphold the honour of the Crown in its relations, discourse and responsibilities concerning my people, the First Nations in Canada?

Senators, as the custodians of the chamber of sober second thought, what values or principles have you adopted in the past to ensure that the acts of the House of Commons are fair, honest, legal and just to First Nations? Can we expect this chamber to uphold the honour of the Crown and guard our treaty and aboriginal rights from being trampled and violated by the ministers of Parliament whose view of Canada does not include the aboriginal people?

We have made this trek before, coming to the Senate to appeal for intervention, to seek your support to protect our rights and freedoms. The most recent disappointment was the unwillingness of the Senate to defend treaty aboriginal rights against the Honourable Allan Rock's efforts to ram gun control measures against everyone in Canada.

What values and principles did the Senate use then to address our appeal for assistance? The House of Commons was in clear violation of its constitutional obligations to give paramountcy to the constitutional rights over gun control legislation. Yet the Senate did nothing to defend our rights and therefore did nothing to uphold the honour of the Crown. Should we expect anything different in your consideration of Bill C-110? I suppose the answer is that we should expect something different, and we do, but I believe the answer will be the same.

You, as partisan affiliates of federalism, will do what the House of Commons does — act as if we have no definitive rights and freedoms as indigenous peoples in this country. You now govern for yourselves, often to the detriment of First Nations.

Even if this bill did not pose such a threat to our interests, it is clearly not good for Canadians either. Bill C-110 is not a vision for a united Canada; it is a nightmare of political and regional dissension.

Mr. Chairman, I want to conclude my comments by reminding senators around the table, those who were involved in the Meech Lake Accord and others who might have been around during the Charlottetown Accord discussions, that the demise of the Meech Lake Accord was based on the fact that it was unjust to First

des premières nations doit accompagner toutes les mesures qui auront tôt ou tard une incidence sur nos droits et nos liens constitutionnels avec le Canada.

Compte tenu des tensions croissantes au sein de nos communautés, qui sont attribuables en grande partie aux mesures unilatérales de vos gouvernements, nous aurions pensé que vous auriez cru dans votre intérêt de nous inclure dans vos plans constitutionnels. C'est insensé de nous exclure à ce moment-ci parce que nous ne pouvons aller nulle part ailleurs. Nous sommes chez nous ici. Nos racines sont ici et pas ailleurs.

Honorables sénateurs, comment pouvez-vous sauver notre pays de l'autodestruction? Avez-vous déjà employé votre pouvoir pour préserver l'honneur de la Couronne à propos de ses relations, de son discours et de ses responsabilités à l'égard de mon peuple, les premières nations du Canada?

Honorables sénateurs, en tant que membres de la chambre de réflexion, quelles valeurs ou quels principes avez-vous adoptés par le passé pour veiller à ce que les lois de la Chambre des communes soient équitables, honnêtes, légitimes et justes envers les premières nations? Pouvons-nous nous attendre à ce que votre Chambre sauve l'honneur de la Couronne et veille à ce que nos droits ancestraux et issus de traités ne soient pas bafoués et violés par les ministres fédéraux dont la vision du Canada n'englobe pas les peuples autochtones?

Nous sommes déjà venus devant le Sénat pour demander votre intervention, obtenir votre appui afin de protéger nos droits et nos libertés. La dernière fois que le Sénat nous a déçus c'est quand il a refusé de défendre les droits ancestraux et issus de traités contre les efforts de l'honorable Allan Rock pour imposer des mesures de contrôle des armes à feu à tout le monde au Canada.

Quelles valeurs et quels principes le Sénat a-t-il employés alors pour répondre à notre demande d'aide? La Chambre des communes portait clairement atteinte à ses obligations constitutionnelles qui exigeaient qu'elle accorde la priorité aux droits constitutionnels plutôt qu'à la Loi sur le contrôle des armes à feu. Pourtant, le Sénat n'a rien fait pour défendre nos droits et n'a donc pas sauvé l'honneur de la Couronne. Devrions-nous nous attendre à autre chose dans le cas du projet de loi C-110? En fait, nous devrions nous attendre à autre chose, et c'est ce que nous faisons, mais je crois que la réponse sera la même.

En tant que partisans du fédéralisme, vous ferez ce que la Chambre des communes fait — c'est-à-dire que vous agirez comme si nous n'avions ni droits ni libertés déterminés en tant que peuples autochtones de ce pays. Vous gouvernez maintenant pour vous-mêmes, souvent au détriment des premières nations.

Même si ce projet de loi ne menaçait pas tant nos intérêts, il n'est vraiment pas avantageux pour les Canadiens. Le projet de loi C-110 ne vise pas l'unité du Canada; il est un cauchemar de dissensions politiques et régionales.

Monsieur le président, je veux conclure mes observations en rappelant aux sénateurs ici présents, à ceux qui ont travaillé à l'Accord du Lac Meech et aux autres qui ont pu participer aux discussions sur l'Accord de Charlottetown, que l'échec de l'Accord du Lac Meech s'explique par le fait qu'il était injuste

Nations; that that accord was prepared without any due input from us, without regard to our rights; and that the exclusion was resented by our people. At the first opportunity when we had the legal means to defeat it, we did, without regret.

But when it comes to the Charlottetown Accord, that was the alternative way of dealing with issues of importance in Canada. It was an inclusive process. The results were ultimately rejected by the Canadian population, but the process was right.

What is missing now in terms of the constitutional requirements in Canada is a government that is interested in uniting Canada. What we have in Parliament is a government that is afraid of the word "Constitution", a government that is trying to address national unity problems through measures such as jobs and addressing the economics of the country.

The fact remains that the proposals of the Prime Minister will cripple Canada in terms of future constitutional reform. The fact remains that what is dividing the country right now is its inability to reform itself, including the restrictions placed on constitutional adjustments.

No amount of economic incentives will create unity in the country. Canada's standard of living is recognized throughout the world as the highest amongst the industrial nations. Many politicians, including the Prime Minister, are very apt to brag about that standing in the international community. However, in spite of the high standard of living enjoyed by people in the province of Quebec and elsewhere, with the exception of the people whom I represent, you still have unity problems. So it is not economic improvement that will bring about unity in the country.

The only potential you have is to work with every particular interest in the nation, to be inclusive in your approach, and not to shut any doors to any options for bringing people together. The constitutional door has been shut by the Prime Minister. The Senate should make it very clear in its deliberations that no option should be left unused by Canada in its efforts to maintain national unity.

For our people, Gustafsen, Ipperwash and, before that, Oka provided another alternative, an alternative which we do not want, but an alternative which we cannot avoid if the nation continues to treat us as if we do not exist. That is the current relationship that we have with the Liberal government. When it comes to First Nations, we do not even make the priority list for invitations to unity discussions.

The Indian leaders have been greatly offended during the referendum discussions by the absence of any reference to aboriginal people in the four major speeches made by the Prime Minister. Not one single reference was made.

What was the message being conveyed by him? As Indian leaders, we heard the message, "We do not care about you. Your rights and interests in Quebec do not matter to us. We are prepared to trade you off as long as we keep Quebec within Canada." That is the message we received.

pour les premières nations, que cet accord a été préparé sans que nous y ayons contribué de la façon voulue, sans égard à nos droits et que cette exclusion a contrarié notre peuple. Dès que nous avons eu les moyens légaux de le rejeter, nous l'avons fait sans regret.

L'Accord de Charlottetown visait à régler des questions importantes au Canada. Il nous incluait. Il a été finalement rejeté par la population canadienne, mais le processus était juste.

Ce qui manque maintenant sur le plan constitutionnel au Canada c'est un gouvernement qui veut assurer l'unité du pays. Le gouvernement qui siège au Parlement a peur du mot «Constitution», il essaie de régler les problèmes d'unité nationale en créant des emplois et en s'occupant de l'économie du pays.

Il demeure que les propositions du premier ministre vont paralyser toute réforme constitutionnelle future au Canada. Il demeure que ce qui divise le pays actuellement, c'est son incapacité de se renouveler, notamment sur le plan constitutionnel.

Aucun stimulant économique n'arrivera à créer l'unité au pays. On reconnaît à l'échelle mondiale que le Canada jouit du niveau de vie le plus élevé parmi les pays industrialisés. De nombreux politiciens, y compris le premier ministre, n'hésitent pas à s'en vanter auprès de la communauté internationale. Or, malgré ce niveau de vie élevé dont bénéficie la population du Québec et d'ailleurs, à l'exception du peuple que je représente, les problèmes d'unité persistent. Ce n'est donc pas l'amélioration de la situation économique qui permettra d'assurer l'unité du pays.

Votre seule possibilité, c'est de travailler avec chaque intérêt particulier au pays, d'adopter une approche globale et de ne fermer la porte à aucune option propre à favoriser le rapprochement des gens. Le premier ministre a fermé la porte constitutionnelle. Le Sénat devrait indiquer clairement dans ses délibérations que le Canada ne doit négliger aucune option dans le cadre de ses efforts destinés à maintenir l'unité nationale.

Pour notre peuple, Gustafsen, Ipperwash et avant cela Oka ont représenté une solution de rechange, solution dont nous ne voulons pas mais qu'il nous est impossible d'éviter si le pays continue à nous traiter comme si nous n'existions pas. Voilà quelle est notre relation actuelle avec le gouvernement libéral. Les premières nations ne figurent même pas sur la liste prioritaire des groupes conviés à discuter de l'unité.

Lors du débat référendaire, les dirigeants autochtones ont été profondément blessés par l'absence de toute mention des peuples autochtones dans les quatre grands discours prononcés par le premier ministre. Ils n'y ont pas été mentionnés une seule fois.

Quel est le message qu'il voulait transmettre? En tant que dirigeants autochtones, voici le message que nous avons entendu: «Vous êtes le cadet de nos soucis. Vos droits et vos intérêts au Québec ne nous intéressent pas. Nous sommes prêts à nous servir de vous comme monnaie d'échange du moment que le Québec

The second message which we interpret is an even darker one. The Liberal government was afraid to deal with the aboriginal issues because they were afraid of a backlash in Quebec. As I said to the House of Commons, I think they misread the Quebec population. Prejudice and racism is no more prevalent in Quebec than in the rest of Canada. By addressing our issues, you will not lose Quebec. In fact, by addressing our issues, you are more likely to gain Quebec because their future is tied to our future. There is no way that the sovereigntists can take the entire province without addressing the treaty and aboriginal rights of the First Nations in that province. We are tied together.

What is missing here in the discourse about the future of the country is our presence in any meaningful role. My efforts to try to break the doors open with the unity committee have been met with a wall of resistance. I have written to each member of the committee to try to arrange an opportunity to talk to them. In each case, they defer me to the Minister of Indian Affairs.

I wish to tell the committee that the Minister of Indian Affairs does not speak for Indian people. He is a servant of the Crown. He represents the federal government, not the Indian people. Hence, we take great offence when we are told by this unity committee, "Go see Ron Irwin because he is on our committee; he can speak for you." That is not how constitutional change should be approached and it is not how our interests will be protected. That is not the process that will keep us happy.

The Chairman: Thank you, Chief Mercredi.

We will hear next from the Congress of Aboriginal Peoples.

Mr. Dan Smith, President, United Native Nations: Thank you, Mr. Chairman. Before I begin, I should like to introduce myself. My aboriginal name is Haalikqlis. I am from the Kwakiutl territory in British Columbia. I am president of United Native Nations, which in British Columbia represents the interests and concerns of aboriginal people residing in the urban, remote and isolated areas. At this point in time, we have approximately 28,000 members in our organization. Our affiliation with the national organizations is one of cooperation to tighten and strengthen that circle of cooperation. I want to thank you for providing us with an opportunity to appear before the special Senate committee examining Bill C-110.

We would like to start by introducing our organization and by telling you whom we represent. The Congress of Aboriginal People, or CAP, was formerly known as the Native Council of Canada. Our organization is one of four national political organizations and has been one of the major players in the constitutional processes which have preceded this current unity initiative. We represent the interests of aboriginal people who live off reserve.

continue à faire partie du Canada.» C'est ce que nous avons compris.

Le deuxième message que nous recevons est encore plus inquiétant. Le gouvernement libéral n'a pas voulu s'occuper des questions autochtones par crainte d'une réaction brutale au Québec. Comme je l'ai déclaré à la Chambre des communes, je pense qu'il s'est trompé sur la population du Québec. Les préjugés et le racisme ne sont pas plus répandus au Québec que dans le reste du Canada. En vous occupant des questions qui nous intéressent, vous ne perdrez pas le Québec. En fait, vous êtes plus susceptibles de vous rallier le Québec puisque son avenir est lié au nôtre. Il est impossible que les souverainistes s'emparent de la totalité de la province sans s'occuper des droits ancestraux et issus de traités des premières nations dans cette province. Nos destins sont liés.

Ce qui est absent du discours sur l'avenir du pays, c'est le rôle positif que nous pouvons y jouer. Lorsque j'ai essayé de forcer les portes du comité de l'unité, je me suis heurté à un mur de résistance. J'ai écrit à chaque membre du comité pour tâcher de convenir d'une occasion de m'entretenir avec eux. Dans chaque cas, ils m'ont renvoyé au ministre des Affaires indiennes.

Je tiens à dire au comité que le ministre des Affaires indiennes n'est pas le porte-parole des autochtones. C'est un préposé de l'État. Il représente le gouvernement fédéral, et non les autochtones. C'est pourquoi il nous blesse profondément d'entendre le comité de l'unité nous dire: «Allez voir Ron Irwin. Il fait partie de notre comité; il peut parler en votre nom.» Ce n'est pas ainsi que l'on doit aborder le changement constitutionnel, ni que l'on doit protéger nos intérêts. Ce processus ne nous satisfera pas.

Le président: Merci, chef Mercredi.

Nous entendrons maintenant les représentants du Congrès des peuples autochtones.

M. Dan Smith, président, United Native Nations: Merci, monsieur le président. Avant de commencer, j'aimerais me présenter. Mon nom autochtone est Haalikqlis. Je viens du territoire Kwakiutl, en Colombie-Britannique. Je suis président de United Native Nations, une organisation de la Colombie-Britannique qui représente les intérêts et les préoccupations des autochtones qui vivent en milieu urbain, dans les régions éloignées et isolées. À l'heure actuelle, notre organisation compte environ 28 000 membres. Notre affiliation avec les organisations nationales est axée sur la coopération et vise à resserrer et à renforcer ce réseau de coopération. Je tiens à vous remercier de nous avoir offert l'occasion de comparaître devant le comité spécial du Sénat chargé d'examiner le projet de loi C-110.

Nous aimerions commencer par présenter notre organisation et par vous indiquer qui nous représentons. Le Congrès des peuples autochtones était connu auparavant sous le nom de Conseil national des autochtones du Canada. Notre organisation fait partie de quatre organisations politiques nationales et a été l'un des principaux intervenants dans les processus constitutionnels qui ont précédé l'initiative actuelle en matière d'unité. Nous représentons les intérêts des autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves.

According to the latest Canadian census, there were just under 600,000 people of aboriginal descent residing off reserve. By comparison, the census showed only 186,900 status Indians on reserve. While a census may underestimate the size of the aboriginal population, the trend is clear: An increasingly larger number of aboriginal people are living off reserve and they are increasing their percentage of the total aboriginal population.

When you factor in the high birth rate of aboriginal people and the fact that the aboriginal population is much younger than the Canadian average, it is not surprising that urban aboriginal people is the fastest-growing segment of the Canadian population. With Canadian baby boomers approaching retirement and increasing their reliance on old age security, these young aboriginal people are the key to the future viability of these programs. Our goal is to ensure that these young people are equipped with the skills and other tools to ensure that they contribute to these social and economic initiatives, rather than being a drain on the system.

If we start our presentation focusing on the demographic and social conditions of our people, it is because we believe strongly in the need to strengthen the economy and to secure a place for aboriginal people in it. Jobs and economic growth are a priority. Canadians, including aboriginal people, want us to place our emphasis there.

We have had an opportunity to review the presentations made by the Minister of Justice, and the statements made by the Prime Minister and the Minister of Indian Affairs, suggesting that Bill C-110 will not infringe or derogate from aboriginal and treaty rights, including the inherent right of self-government. This may or may not be the case. However, it will almost certainly be more difficult to amend the Canadian Constitution in the future by making regional consent a condition precedent to any proposed constitutional amendment. In our view, we should not be further complicating the amending formula by adding additional procedures; we should be simplifying it.

We have spent the better part of the last 15 years attempting to further define and entrench aboriginal and treaty rights in the Constitution using the general amending formula, without success.

Under the general amending formula, we have been unable to attain support from at least 7 provinces possessing 50 per cent of the population. Since Quebec has refused to participate under the current amending formula, this has meant, in practice, that aboriginal amendments have required support from virtually every other region of the country. Bill C-110 further strengthens the power of the regions and, we fear, enhances the prospect of continued constitutional stalemate when it comes to further elaborating on aboriginal and treaty rights.

Selon le dernier recensement canadien, à peine moins de 600 000 personnes d'origine autochtone vivent à l'extérieur des réserves. Par comparaison, on n'a recensé que 186 900 Indiens inscrits vivant dans des réserves. Bien qu'un recensement puisse sous-estimer la taille de la population autochtone, la tendance est claire: un nombre de plus en plus grand d'autochtones vivent à l'extérieur des réserves et leur pourcentage par rapport à l'ensemble de la population autochtone est à la hausse.

24-1-1996

Lorsque vous tenez compte du taux élevé de natalité chez les autochtones et du fait que la population autochtone est beaucoup plus jeune que la population moyenne canadienne, il n'est pas étonnant que les autochtones en milieu urbain représentent le segment de la population canadienne dont la croissance est la plus rapide. Comme les Canadiens du «baby boom» approchent de l'âge de la retraite et comptent de plus en plus sur la sécurité de la vieillesse, ces jeunes autochtones sont essentiels à la viabilité future de ces programmes. Notre objectif consiste à nous assurer que ces jeunes acquièrent les aptitudes et les autres outils dont ils auront besoin pour contribuer à ces initiatives sociales et économiques, plutôt que d'être un fardeau pour le système.

Si nous débutons notre présentation en mettant l'accent sur les conditions démographiques et sociales de notre peuple, c'est que nous sommes persuadés qu'il faut consolider l'économie et y assurer une place aux autochtones. Les emplois et la croissance économique sont une priorité et ce sont les domaines où les Canadiens, y compris les autochtones, veulent que nous axions nos efforts.

Nous avons eu l'occasion d'examiner les présentations faites par le ministre de la Justice et les déclarations du premier ministre et du ministre des Affaires indiennes, où on laisse entendre que le projet de loi C-110 ne portera pas atteinte aux droits ancestraux et issus de traités, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Cela peut ou non être le cas. Quoi qu'il en soit, il sera sûrement plus difficile désormais de modifier la Constitution canadienne si le consentement régional devient une condition préalable à tout projet de modification constitutionnelle. À notre avis, il ne faudrait pas compliquer davantage le mode de révision en y ajoutant des procédures supplémentaires mais plutôt le simplifier.

Nous avons consacré la grande partie des 15 dernières années à tâcher de mieux définir et d'inscrire les droits ancestraux et issus de traités dans la Constitution à l'aide du mode général de révision, mais en vain.

Selon le mode général de révision, nous avons été incapables d'obtenir l'appui d'au moins sept provinces et 50 p. 100 de la population. Comme le Québec a refusé de participer dans le cadre du mode de révision actuel, cela a signifié en réalité que les modifications relatives aux autochtones ont nécessité l'appui de pratiquement toutes les autres régions du pays. Le projet de loi C-110 consolide davantage le pouvoir des régions et nous craignons qu'il accroisse le risque d'une impasse constitutionnelle permanente lorsqu'il s'agira de donner suite aux droits ancestraux et issus de traités.

The Canadian government also suggests that the inherent right of aboriginal self-government is already in the Constitution, with the implication being that the aboriginal constitutional agenda is complete.

It is not. There are many outstanding aboriginal constitutional agenda items that were unresolved in previous attempts to amend the Constitution. These issues must find a constitutional forum.

The federal government's inherent-right-of-self-government policy has the same affliction as Bill C-110; that is, it can be reversed by the government of the day. It is this vulnerability that has made these non-constitutional approaches difficult to accept. In the case of self-government, we have yet to see any tangible differences between the new self-government policy and the one that was in place prior to the federal policy announcement last summer. We can only hope that Bill C-110 suffers the same fate.

At the same time, we realize that the Prime Minister needed to make good on his commitment to the people of Quebec. The Minister of Justice, Allan Rock, suggested Monday that the initiative was a practical, effective and serviceable way to deliver on a promise in a tangible way within a short period of time.

That may be the case; but it is not clear that government has a new strategy in the works. We believe there is a need to broaden the unity initiative by addressing aboriginal constitutional issues and developing a mutually acceptable forum for further dialogue. We believe that any new strategy must include our participation and we urge the committee to recognize the importance of full aboriginal participation in any new constitutional initiative.

I would also remind the committee that traditional authority of aboriginal peoples throughout Canada is still in place. We are working toward enhancing that by providing the necessary education and awareness for non-aboriginal governments to better understand that the First Nations people have retained a governing system since contact.

Senator Eugene Forsey said that the government-to-government relationship between the Government of Canada and the governments of the aboriginal people of Canada is likened to a marriage, and that changing this relationship would involve an amazingly complex process.

At this point, Mr. Chairman, I should like to ask Mr. Jim Sinclair to complete our opening remarks.

Mr. Jim Sinclair, President, Congress of Aboriginal Peoples: Good morning. I have been involved in these constitutional discussions for a number of years. Even from the Victoria conference, I had some ideas regarding our involvement and our place in Confederation, and we have been working towards those goals for an number of years. As you recall, in 1982, when we brought the Métis into the Constitution, with the recognition of the three peoples, we faced a lot of difficulties.

Le gouvernement canadien laisse également entendre que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des autochtones est déjà prévu par la Constitution, ce qui sous-entend que le programme constitutionnel autochtone a été mené à bien.

Or ce n'est pas le cas. De nombreux points à l'ordre du jour constitutionnel des autochtones n'ont toujours pas été réglés lors des tentatives précédentes de modification de la Constitution. Il faut que ces questions fassent l'objet d'un débat constitutionnel.

La politique du gouvernement fédéral relative au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale présente le même défaut que le projet de loi C-110, à savoir qu'elle peut être annulée par un autre gouvernement. C'est cette vulnérabilité qui a rendu ces démarches non constitutionnelles difficiles à accepter. En ce qui concerne l'autonomie gouvernementale, nous n'avons pas encore constaté de différences concrètes entre la nouvelle politique d'autonomie gouvernementale et celle instaurée avant l'annonce de la politique fédérale l'été dernier. Nous ne pouvons qu'espérer que le projet de loi C-110 connaîtra le même sort.

Parallèlement, nous sommes conscients que le premier ministre était tenu de remplir l'engagement qu'il avait pris envers le peuple québécois. Le ministre de la Justice, Allan Rock, a indiqué lundi que cette initiative était un moyen pratique et efficace de tenir parole de façon concrète dans un court laps de temps.

C'est peut-être le cas; mais il n'est pas évident que le gouvernement est en train de prévoir une nouvelle stratégie. Nous estimons qu'il faut élargir la portée de l'initiative de l'unité en donnant suite aux questions constitutionnelles qui intéressent les autochtones et en trouvant un moyen mutuellement acceptable de poursuivre le dialogue. Nous estimons que toute nouvelle stratégie doit prévoir notre participation et nous exhortons le comité à reconnaître l'importance de la pleine participation des autochtones à toute nouvelle initiative constitutionnelle.

J'aimerais également rappeler au comité que l'autorité traditionnelle des peuples autochtones dans l'ensemble du Canada existe toujours. Nous tâchons d'affermir cette autorité en sensibilisant le gouvernement non autochtone au fait que les premières nations ont conservé un système de gouvernement depuis l'arrivée des premiers Européens.

Le sénateur Eugene Forsey a indiqué que la relation de gouvernement à gouvernement entre le gouvernement du Canada et les gouvernements autochtones du Canada s'apparente à un mariage et que modifier cette relation supposerait un processus extrêmement complexe.

Monsieur le président, j'aimerais maintenant demander à M. Jim Sinclair de poursuivre.

M. Jim Sinclair, président, Congrès des peuples autochtones: Bonjour. Je participe à ces discussions constitutionnelles depuis un certain nombre d'années. Déjà à la conférence de Victoria, j'avais certaines idées concernant notre participation et notre place au sein de la Confédération, et nous travaillons à concrétiser ces objectifs depuis un certain nombre d'années. Vous vous souviendrez qu'en 1982, lorsque nous avons inscrit les Métis dans la Constitution, grâce à la reconnaissance des trois peuples, nous nous sommes heurtés à de nombreuses difficultés.

Even though our rights were clearly entrenched in the Constitution, the implementation of those rights has been very difficult over the last few years. During the latest failures of the discussions that were had — and I hate to say "failures", because many people put their lives, hearts and a lot of work into them and they had the right ideas in mind, I suppose, but we just could not get together — I felt that the reason I could not support each accord, Meech Lake in particular, and Charlottetown, was the fact that they did not include land for our people. One of the things I think this country needs to understand is that land is important to us. We cannot be isolated on reservations. They are small; we have outgrown them.

We live in the second-largest country in the world and have a population of approximately 30 million. We have the most resources of any country in the world. Ninety per cent of us live within 100 miles of the U.S. border. When I consider that fact, I can see no excuse for not putting any emphasis on the basis of land for our people.

Each time we come back to this table, I hear us talking about our rights and how we can implement those rights. What we need is the opportunity. As Prime Minister Trudeau said many years ago, "Don't talk about your rights; get out and exercise them." The problem we encounter when we try to exercise our rights is that we face a number of laws and court action rather than political discussions to solve some of these problems.

The money spent in the Supreme Court on aboriginal issues and aboriginal rights costs this country a lot. The vetoes that are being presented in this new offer through Parliament may have been done with the best intentions of bringing this country together. However, each time our rights are entrenched and people guarantee our rights, another law is put in place to step over us. That puts us in a position of asking, "Are we here or are we there?" We can never catch up. That is a problem in this country and that is a problem for us.

As I said before, self-government is not something whereby every 100 years we sit down and make a deal and go home. It is an ongoing thing. It occurs on an everyday basis. It needs change every day. We are new at it and it will take us a lot of time. We need help.

I was involved in the last round of the Quebec referendum. We could see, as could everyone, that it was very close. If Canada wants to remain together, it should not be putting up walls like vetoes. If the real intent is staying together, then instead of giving everyone additional powers, we should look at ways of making very clear the cost of leaving this country and what must happen when you want to get out.

Même si nos droits ont été clairement enchâssés dans la Constitution, leur mise en oeuvre a été très ardue au cours des dernières années. Lors du dernier échec des discussions que nous avons eues — et je déteste parler d'«échec», car bien des gens ont mis tout leur coeur et toute leur énergie dans ces discussions et avaient sans doute de bonnes idées, nous ne sommes pas arrivés à nous entendre — la raison pour laquelle je n'ai pas pu appuyer chaque accord, l'Accord du lac Meech en particulier, et celui de Charlottetown, c'est qu'ils ne prévoyaient pas de territoire pour notre peuple. J'estime que l'une des choses que ce pays doit comprendre, c'est que pour nous, il est important de posséder un territoire. Nous ne pouvons demeurer isolés dans les réserves. Elles sont petites et ne répondent plus à nos besoins.

Nous vivons dans le deuxième pays le plus important au monde et nous avons une population d'environ 30 millions. Nous avons plus de ressources que tout autre pays au monde. Quatre-vingt-dix pour cent d'entre nous vivons à environ 100 milles de la frontière américaine. Compte tenu de ce facteur, je ne vois pas comment on peut justifier de ne pas accorder d'importance à la question d'un territoire pour notre peuple.

Chaque fois que nous revenons ici à cette table, nous parlons de nos droits et de la façon dont nous pouvons les mettre en oeuvre. Ce dont nous avons besoin, ce sont de possibilités. Comme le premier ministre Trudeau l'a dit il y a bien des années: «Ne parlez pas de vos droits; exercez-les.» Lorsque nous essayons d'exercer nos droits, le problème, c'est qu'au lieu de pouvoir tenir des discussions politiques qui permettraient de régler certains de ces problèmes, nous devons faire face à toute une série de lois et de poursuites judiciaires.

L'examen par la Cour suprême des questions et des droits autochtones coûte très cher au pays. Le pouvoir de veto présenté dans le cadre de cette nouvelle offre par l'intermédiaire du Parlement l'a sans doute été dans l'intention louable de préserver l'unité du pays. Cependant, chaque fois que nos droits sont inscrits et protégés, on adopte une autre loi qui nous laisse de côté. Nous sommes alors portés à nous demander où se trouve notre place. Nous n'arrivons jamais à savoir où nous en sommes. C'est un problème dans ce pays, et c'est un problème pour nous.

Je le répète, l'autonomie gouvernementale n'est pas un sujet qui nous réunit tous les 100 ans autour d'une table et sur lequel nous nous entendons pour retourner par la suite chacun chez nous. C'est un processus permanent dont l'évolution nécessite des changements quotidiens. C'est un concept nouveau pour nous et nous devrons y consacrer beaucoup de temps. Nous avons besoin d'aide.

J'ai participé à la dernière ronde du référendum québécois. Nous pouvions voir comme tout le monde à quel point la lutte était serrée. Si le Canada veut rester uni, il ne devrait pas ériger des murs comme les veto. Si nous voulons vraiment rester ensemble, alors, au lieu de donner à chacun des pouvoirs supplémentaires, nous devrions plutôt chercher des moyens de bien faire ressortir le coût qu'entraîne la séparation et les conséquences inévitables de ce geste.

Take, for example, the issue of 50 per cent plus one. I do not see anyone addressing that. Why not 75 per cent? Why not make it difficult to leave this country? If you are to give people vetoes, everyone can use that veto to say, "If I do not get this or that, I will get out." That is the wrong approach. I want to see people get together and not use this power to stay apart. Each time this step is taken, it is stepping on us as well, and we do not have a chance to catch up.

This is the first round of 1997 talks. I do not believe that this country will remain together without some constitutional concessions and constitutional changes. You will not do it by an act of Parliament alone. You must work very hard, and people will have to become involved.

As the national chief said, the past has disappointed us. Nothing has really happened in terms of advancing our rights and our cause. This causes us many difficulties.

For example, at present, many of our young people, who account for more than 50 per cent of our population, are not working. There is approximately 90 to 100 per cent unemployment in our communities. We have alcohol and drug-abuse problems. There is concern about the future drain on the pension plan by baby boomers and how we will pay for those pensions. Our people are not included in the economy. How will you ever have a social safety net in the future if you have people who are not contributing now and who are a drain on the economy — not through their own fault but because of government regulations and laws?

A lot of time and effort has been put into building prisons and creating welfare systems that abuse our people and take our responsibility away from us. When will we be allowed to get out of those prisons and enter the real world where we can make decisions and carry our own weight in society? You must make some decisions during the next few months concerning whether you will continue to incarcerate us and forget about us or whether you will give us an equal opportunity in this country. That is important to us.

As I said, you are talking about who will pay the bills in the future. It will not be us, because we do not have jobs. Furthermore, it will not be us if we do not get out of jails, if we do not break away from the welfare system, if we do not get out of foster homes, or if we do not get into the real economy. Someone said to me, "Why should we hand you money every year?" It is done to make you look good. We have a minister who, every spring, has some money for social welfare. He hands it out to help the poor. He offers a few dollars for training to help the poor. This is done on the whim of the government, who gets the glory for the little they hand out. Why do you not take a look at the GNP? Why do not you take a look at the resources of this country? Look at it as part of our share so that we can spend that money the way we feel like spending it. We can deal with issues such as pensions and defence, where we pay our fair share. Some of that money must come to us because of our resources — that

Prenons par exemple la question du 50 p. 100 plus un. Je ne vois personne s'y arrêter. Pourquoi ne serait-ce pas 75 p. 100? Pourquoi ne pas compliquer la tâche de ceux qui veulent quitter ce pays? Donner un droit de veto à des gens c'est leur permettre de l'utiliser et de dire: «Si vous ne me donnez pas ceci ou cela, je partirai.» C'est faire fausse route. Je veux que les gens s'unissent et ne se servent pas de ce pouvoir pour s'éloigner. Toutes les fois que l'on recourt à cette mesure, cela nous retombe sur le nez et nous n'avons aucune chance de nous rattraper.

C'est la première ronde des pourparlers de 1997. Je ne crois pas que ce pays restera uni sans certaines concessions et modifications constitutionnelles. Vous n'y parviendrez pas par la simple adoption d'une loi au Parlement. Vous devez travailler très fort et faire à tout prix appel à la population.

Comme l'a dit le chef national, nous avons été déçus par le passé. Nos droits et notre cause n'ont pas vraiment beaucoup progressé.

Par exemple, à l'heure actuelle, beaucoup de nos jeunes gens, qui représentent plus de 50 p. 100 de notre population, sont sans travail. Dans nos collectivités, le chômage oscille entre 90 et 100 p. 100. Nous avons des problèmes de consommation excessive d'alcool et de drogues. Nos peuples s'inquiètent de l'épuisement futur des fonds de retraite par les baby boomers et de la façon dont nous paierons pour ces pensions. Notre peuple ne compte pas dans l'économie. Comment pouvez-vous compter sur un filet de sécurité sociale dans l'avenir si vous avez à l'heure actuelle des gens qui n'y contribuent pas ou qui saignent l'économie — non par leur propre faute mais par celle des règlements et des lois du gouvernement?

Beaucoup de temps et d'énergie ont été consacrés à construire des prisons et à mettre en place des systèmes de sécurité sociale qui insultent notre peuple et nous déresponsabilisent. Quand nous permettra-t-on de sortir de ces prisons et d'entrer dans le monde réel, où nous pouvons prendre des décisions et avoir notre propre influence dans la société? Vous devez prendre certaines décisions au cours des prochains mois, à savoir si vous continuez à nous incarcérer et à nous oublier ou si vous nous offrez l'égalité des chances dans ce pays. Cela revêt de l'importance pour nous.

Comme je l'ai dit, vous vous demandez qui paiera la facture dans les années à venir. Ce ne sera pas nous parce que nous n'avons pas d'emplois. Par ailleurs, ce ne sera pas nous si nous ne sortons pas des prisons, si nous ne nous libérons pas du système de sécurité sociale, si nous ne quittons pas les foyers d'accueil ou si nous n'intervenons pas dans l'économie réelle. Quelqu'un m'a dit: «Pourquoi devrions-nous vous donner de l'argent tous les ans?» Vous le faites pour bien paraître. Nous avons un ministre qui, tous les printemps, a de l'argent pour la sécurité sociale. Il le distribue pour aider les pauvres. Il offre quelques dollars pour la formation pour aider les pauvres. Cela se fait selon les bons caprices du gouvernement, qui obtient la gloire pour le peu qu'il distribue. Pourquoi ne jetez-vous pas un coup d'oeil au PNB.? Pourquoi ne jetez-vous pas un coup d'oeil aux ressources de ce pays? Considérez-les comme s'il s'agissait de notre part pour que nous puissions dépenser cet argent comme bon nous semble. Nous is, resources that we own and share in Canada — not because we are welfare recipients.

In northern Saskatchewan, northern Alberta and northern Canada, large profits are being made by big corporations that are taking away our resources. Profits also accrue to provincial governments, who then send them back in the form of welfare cheques to the very people who should be working there in the first place. Whether we will remain in a prison system or whether we will be set free is what Canada is about to me.

In this country, when you talk about freedom, you talk about people. It is difficult to find a cause. Revolutions are usually caused by people who have an axe to grind, and involve the poor or poverty. The issue we are talking about involves a very rich province fighting with the federal government, which has wealth, and other parts of Canada. It is a fight over power, not over people. If this country wants to remain together, it must do some hard work to get there.

I am prepared to help in the best way I can to keep this country together, even though we are now paying a price to do it. When the federal government grants to the provinces a veto, or satisfy them in terms of what they want to do economically or politically, it takes away the programs that are intended for us at the federal level, for which the government has a fiduciary responsibility, and transfers those programs to the provinces. In so doing, the federal government makes us a pawn of the provinces. Those moneys are ours and it is our decision as to how we want to spend them. We must address those issues.

Many of the witnesses around this table have participated in many meetings over the years and have heard the same story over and over again. At each conference, the reply to us is "no". I have heard "no" so many times that I do not know if I could go back to another conference to hear it again. I want to hear people say: "Yes, we can do this. Yes, we can free the aboriginal people of this country. We can free them to work, to educate themselves and to take their place in Canada." We do not have to live, as we have done for so many years, with chains around us. We need governments that will address not only those issues I have spoken about, but also the issues that are of concern to all of us in this country.

Let me be clear about this: Either you will spend more money — money the taxpayer cannot afford — for this welfare mentality and this welfare economy or we will move out of that and carry our own burden and our weight this country. That means freedom for us. That is a decision that you must make.

pouvons nous occuper de questions comme les pensions et la défense, là où nous payons notre juste part. Une partie de cet argent doit nous être remise en raison de nos ressources — c'est-à-dire, les ressources que nous possédons et que nous partageons avec le Canada — et non parce que nous sommes des prestataires d'aide sociale.

Dans le nord de la Saskatchewan, de l'Alberta et du Canada, d'énormes profits sont réalisés par de grandes entreprises qui prennent nos ressources. Ces profits reviennent également aux gouvernements provinciaux, qui les retournent ensuite sous forme de chèques de bien-être social aux personnes qui devraient travailler dans ces régions. J'estime que le Canada en est maintenant au point où il doit décider si nous continuons de peupler les prisons ou s'il nous libère et nous donne des pouvoirs.

Dans ce pays, lorsqu'on parle de liberté, on parle de gens. Il est difficile de trouver une cause. Les révolutions sont habituellement le produit des gens qui prêchent pour leur saint et font intervenir les pauvres. La question dont nous parlons met en cause une province très riche qui se bat avec le gouvernement fédéral, lequel possède la richesse, et d'autres parties du Canada. C'est une lutte de pouvoirs, non de peuples. Si ce pays veut rester uni, il doit y déployer toute l'énergie nécessaire pour y parvenir.

Je suis disposé à aider du mieux que je peux pour garder ce pays uni, même si nous en payons maintenant le prix. Lorsque le gouvernement fédéral accorde aux provinces un droit de veto ou acquiesce à leurs demandes pour satisfaire des objectifs économiques ou politiques, il supprime les programmes qui nous sont destinés au niveau fédéral, pour lesquels le gouvernement a une responsabilité fiduciaire, et en transfert l'administration aux provinces dont nous devenons ainsi le jouet. Cet argent nous appartient et il nous incombe de décider comment nous voulons le dépenser. Nous devons nous attaquer à ces problèmes.

Nombreux sont les témoins autour de cette table qui ont participé à quantité de réunions au fil des ans et ont entendu encore et encore la même histoire. À chaque conférence, on nous répond «non». J'ai tellement entendu de fois le mot «non» que je me demande si je pourrais assister à une autre conférence pour l'entendre de nouveau. Je veux entendre les gens dire: «Oui, nous pouvons faire cela. Oui, nous pouvons libérer les peuples autochtones de ce pays. Nous pouvons les libérer pour qu'ils travaillent, pour qu'ils s'instruisent et pour qu'ils prennent leur place dans la société.» Nous n'avons pas à vivre, comme nous l'avons fait pendant de nombreuses années, enchaînés. Nous avons besoin de gouvernements qui s'attaqueront non seulement à ces questions dont j'ai parlé, mais aussi à celles qui préoccupent tous les habitants de ce pays.

Permettez-moi de bien me faire comprendre à ce sujet: ou vous dépenserez davantage — plus que les contribuables sont en mesure de payer — pour cette mentalité et cette économie de bien-être social ou nous en sortirons et assumerons notre propre fardeau et nous aurons notre propre influence dans ce pays. Cela signifie pour nous la liberté. C'est une décision que vous devez prendre.

Mr. Smith: Mr. Chairman, I introduced myself with my nickname, Dan Smith. Because of the fact that non-aboriginal people could not pronounce Haalikqlis, they gave me this other name.

The Chairman: I wish to thank Haalikqlis and Mr. Sinclair. We will withhold our general cross-examination and replace that by a round table discussion with all the leadership this afternoon.

If the witnesses from Inuit Tapirisat of Canada are in the room, perhaps we can hear from them now.

Honourable senators, it is my pleasure to welcome the president of Inuit Tapirisat of Canada, Rosemary Kuptana, who is well known to many in this room, and Wendy Moss, who is also known to many in Parliament, having been in the Library of Parliament not too long ago.

Ms Rosemary Kuptana, President, Inuit Tapirisat of Canada: Thank you. Since we have a rather lengthy presentation, I will ask Wendy Moss to assist me in reading our presentation into the record.

The Inuit Tapirisat of Canada is opposed to Bill C-110. It is not a measure that is conducive to constitutional renewal or national unity in the long term. This bill cannot do anything except aggravate the constitutional gridlock that we have experienced in the past.

Bill C-110 represents a shift from the neutral amending formula of any combination of seven provinces with 50 per cent of the population to one that incorporates and encourages regionalism and provincialism in the worst sense of those words. Bill C-110's proposal that a combination of provincial and regional vetoes be created by legislating restrictions on the federal Parliament's power to consider constitutional proposals is, in our view, an unconstitutional attempt to amend the amending formula in Part V of the Constitution Act, 1982. The Constitution Act, 1982 sets out very specific procedures and formulas for amending the Constitution, and it specifically addresses the role of the federal government and the role and the requisite number of provinces required for various changes to the Constitution in this process.

Bill C-110 violates the requirements of Part V of the Constitution Act, 1982 in at least two ways. First, Bill C-110 binds the federal government by removing the discretion provided to the federal Parliament by section 38(a) of the Constitution Act, 1982 through the guileful device of appearing only to bind the discretion of ministers. However, it is not only the discretion of ministers to present constitutional amendments that is being restricted; it is also the discretion of the federal Parliament to approve proposed amendments that is being affected by preventing their presentation to Parliament. This aspect of Bill C-110 violates the intent and the letter of the law laid down in section 38(a).

Second, the binding legislative procedure proposed to the federal Parliament in the exercise of its power under section 38(a) effectively amends the formula for provincial consent set out in

M. Smith: Monsieur le président, je me suis présenté sous mon surnom, Dan Smith. Comme les non autochtones ne parvenaient à prononcer Haalikqlis, ils m'ont donné cet autre nom.

Le président: Je tiens à remercier Haalikqlis et M. Sinclair. Nous n'allons pas les interroger, mais plutôt traiter de cette question dans le cadre de la table ronde que nous aurons avec tous les chefs cet après-midi.

Si les témoins de l'Inuit Tapirisat du Canada sont dans la pièce, nous pourrions peut-être les entendre maintenant.

Honorables sénateurs, je suis heureux de souhaiter la bienvenue à la présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada, Rosemary Kuptana, qui est bien connue de beaucoup de monde dans cette pièce, de même qu'à Wendy Moss, que bien des parlementaires connaissent puisqu'elle travaillait il n'y a pas si longtemps à la Bibliothèque du Parlement.

Mme Rosemary Kuptana, présidente, Inuit Tapirisat du Canada: Merci. Comme notre exposé est assez long, je demanderai à Wendy Moss de m'aider à le lire aux fins du compte rendu.

L'Inuit Tapirisat du Canada s'oppose à l'adoption du projet de loi C-110. Ce n'est pas une mesure qui mène au renouvellement de la Constitution ou à l'unité nationale à long terme. Ce projet de loi ne peut rien accomplir, si ce n'est aggraver l'imbroglio constitutionnel que nous avons connu par le passé.

Avec le projet de loi C-110, la procédure de modification autrement neutre, qui requiert l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, mettra dorénavant l'accent sur le régionalisme et le provincialisme, au sens le plus péjoratif de ces termes. L'idée de créer une combinaison de veto provinciaux et régionaux en limitant, par la voie législative, les pouvoirs du Parlement en matière constitutionnelle constitue, à notre avis, une tentative inconstitutionnelle de modifier la procédure de modification prévue à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Cette loi établit les modalités et formules de modification de la Constitution, précise le rôle du gouvernement fédéral et des provinces, ainsi que le nombre de provinces dont il faut l'accord pour modifier la Constitution.

Le projet de loi C-110 viole les dispositions de la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 de deux façons au moins. Premièrement, le C-110 lie le gouvernement fédéral en supprimant le pouvoir discrétionnaire dont jouit le Parlement fédéral aux termes de l'alinéa 38a) de la Loi constitutionnelle de 1982 par le biais d'une disposition trompeuse qui semble limiter seulement le pouvoir discrétionnaire des ministres. Or, ce projet de loi ne limite pas seulement le pouvoir discrétionnaire qu'ont les ministres de présenter des modifications constitutionnelles. Il limite aussi le pouvoir discrétionnaire qu'a le Parlement fédéral d'approuver les modifications proposées, étant donné que le Parlement ne pourra être saisi des propositions. Cet aspect du projet de loi C-110 va à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'alinéa 38a).

Deuxièmement, les modalités législatives exécutoires selon lesquelles le Parlement fédéral exercera son pouvoir aux termes de l'alinéa 38a) modifient dans les faits la formule prévue à l'alinéa

section 38(b). No longer can any seven provinces combine to provide the approval required by section 38. Those seven must now include Quebec, Ontario, B.C., and the right combination of provinces from the defined regions. In our view, this is more than a manner and form requirement. This bill goes to the substance of the amending formula.

Furthermore, Bill C-110 will fundamentally affect the rights and interests of aboriginal peoples in the northern territories in a very negative way. In past constitutional discussions, the consensus of opinion has been that a constitutional amendment entrenching the inherent right of self-government would require the agreement of seven provinces with 50 per cent of the population. This veto proposal would obviously change that formula through an extra-constitutional mechanism, making constitutional amendment on aboriginal matters much more difficult if not absolutely impossible to achieve in the future.

We note that the current amending formula is already regarded by many constitutional experts as being too rigid. This proposal simply aggravates the very problem that has prevented progress on constitutional reform sought by Quebec, by aboriginal peoples, and by other provinces and regions of the country.

ITC is also firmly opposed to the application of provincial or regional vetoes on the creation of new provinces. We wish to point out to this committee and to Canadians generally that the Inuit people have tolerantly witnessed the establishment of an entire state and, with it, the evolution of the territories and new provinces in our traditional homelands. I think it is fair to say that, as Inuit, we have consistently attempted in every way to be partners in this nation-building. We did not drive people from our lands. We have not been xenophobic. We have welcomed, in fact, the Charter of Rights and Freedoms in our homelands. Yet, when the day may come for Nunavut to evolve from a territory to a province, our dreams for our new province will be subject to the vagaries of regionalism and provincialism in every sense of the world. To us, this is not nation-building.

As the Government of the Northwest Territories pointed out yesterday, Bill C-110 would hamper the ability of the federal government to initiate constitutional amendments to realize the Nunavut territory. In particular, an amendment is obviously required to the Charter of Rights and Freedoms to refer to the Nunavut territory. There is no reason why the federal government and the federal Parliament should not be empowered to initiate such an amendment, given its treaty commitments and its own legislation committing it to the creation of the Nunavut territory by 1999.

Bill C-110 cannot be properly assessed separate from the larger context of the federal government's most recent unity efforts. Accordingly, we find it necessary to make some remarks about the federal government's overall national unity strategy that has taken place to date.

First, the Inuit see nothing in the federal government's strategy to date that inspires confidence or faith in its handling of the national unity file, and I am hoping that this will change. Its 38b) pour le consentement des provinces. Il sera dorénavant impossible de réunir sept provinces quelconques pour fournir le consentement requis par l'article 38. Ces sept provinces doivent maintenant inclure le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et la juste combinaison de provinces provenant des régions définies. À notre avis, ce projet de loi s'attaque à l'essence même de la procédure de modification.

De plus, le projet de loi C-110 va nuire profondément aux droits et aux intérêts des peuples autochtones dans les territoires du Nord. Lors des pourparlers constitutionnels antérieurs, on s'était entendu pour dire que toute modification constitutionnelle garantissant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale nécessiterait l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population. Le projet relatif au droit de veto modifierait cette formule par le biais d'un mécanisme extra constitutionnel. Toute modification constitutionnelle liée aux questions autochtones deviendrait donc très difficile sinon impossible.

Nous notons que la procédure de modification actuelle est déjà considérée par bien des constitutionnalistes comme étant trop rigide. Le projet de loi ne fait qu'aggraver le problème qui a déjà fait obstacle à la réforme constitutionnelle demandée par le Québec, les peuples autochtones et les autres provinces et régions du pays.

L'ITC s'oppose aussi fermement à ce qu'on impose des veto régionaux ou provinciaux à la création de nouvelles provinces. Nous tenons à souligner au comité et aux Canadiens que les Inuit ont assisté avec tolérance à la création d'un État tout entier qui a mené à l'apparition de territoires et de provinces sur nos terres traditionnelles. Nous avons toujours fait l'impossible pour collaborer à l'unité nationale. Nous n'avons chassé personne de nos terres. Nous n'avons jamais fait preuve de xénophobie. Nous avons applaudi à l'adoption de la Charte des droits et libertés. Or, lorsque le territoire du Nunavut voudra devenir une province, notre rêve sera soumis aux caprices du régionalisme et du provincialisme, dans tous les sens du mot. À notre avis, ce n'est pas ainsi qu'on bâtit un pays.

Comme l'a signalé hier le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le projet de loi C-110 empêcherait le gouvernement fédéral de proposer des modifications constitutionnelles qui rendraient possible la création du Nunavut. De manière plus précise, il faudra manifestement modifier la Charte des droits et des libertés pour y inclure le territoire du Nunavut. Or, rien ne devrait empêcher le gouvernement de proposer une telle modification, compte tenu des obligations conventionnelles qu'il a contractées et de la loi qu'il a adoptée, loi qui prévoit la création du territoire du Nunavut d'ici 1999.

Le projet de loi C-110 doit être analysé à la lumière de la démarche récente du gouvernement fédéral en faveur de l'unité. Par conséquent, nous jugeons nécessaire de dire quelques mots au sujet de la stratégie d'unité nationale mise sur pied par le gouvernement.

D'abord, cette stratégie n'inspire aucune confiance, et j'espère que cette situation va changer. La performance du gouvernement fédéral lors du dernier référendum n'a pas impressionné. La performance during the last Quebec referendum was not impressive. The federal government's overweening confidence in an easy win and its failure to prepare for plan B to deal with the possibility of a sudden shift in favour of sovereignty were obvious failures.

Since the referendum, the development of national unity proposals prior to their introduction to Parliament has been marked by secrecy and a closed-shop attitude. Bill C-110 and the distinct society resolution were prepared on the advice of a handful of federal advisors and bureaucrats, and then rushed through the House of Commons with unseeming haste. Since the referendum, the federal government has shifted from an ill-justified overconfidence that the referendum would be easily won to a paralysing fear that has caused it to resort to the closed-shop approach. It is not even clear how Quebec's outstanding constitutional agenda will be served by this bill, assuming, for the sake of argument, that it is constitutional. With all of these vetoes, how will any constitutional change on any front ever be achieved in the future?

Apparently, a key aspect of the federal government's latest strategy is the exclusion of aboriginal peoples from the 1997 constitutional conference. As aboriginal peoples, we are being told to get out of the way in the federal government's latest panic over Quebec. One of the reasons cynically offered by this government for our exclusion is the federal government's proposed or supposed recognition of our inherent right of self-government as a constitutionally protected right under section 35 of the Constitution Act, 1982. The Inuit have always said that recognition of our inherent right of self-government would signal our inclusion as full and equal partners of Confederation. Recognition of our inherent right of self-government as a constitutional right is a reason for including aboriginal peoples in constitutional conferences, not an excuse for excluding us.

Ms Wendy Moss, Advisor, Inuit Tapirisat of Canada: The federal government has yet to propose any realistic strategy for effectively addressing the prospect of another sovereignty referendum. The proposal to use the disallowance power, a virtual dead letter in political terms, does not make sense nor the rationale offered for using it. The real issue at stake is not whether the provincial government has, in the opinion of the federal government, asked a referendum question that is unclear; rather, it is the duty of the federal government to communicate effectively with the Quebec population so that the choice at stake is clear and to make clear its intent to uphold the Constitution of Canada.

In the last referendum in Quebec, the question posed was tied to a bill introduced in the National Assembly of Quebec that was clearly unconstitutional. It was the federal government's duty to challenge this legislation. It should have intervened in the first Bertrand case, and it should be actively intervening in action brought by Stephen Scott on behalf of five Quebec citizens in Quebec Superior Court, Singh v. A.G. Quebec.

confiance démesurée affichée par le gouvernement fédéral, qui prévoyait une victoire facile, et l'absence de tout plan d'action en cas d'un virage soudain en faveur de la souveraineté, ont constitué des échecs évidents.

Depuis le référendum, l'élaboration de propositions visant à promouvoir l'unité nationale s'est faite dans le secret. Le projet de loi C-110 et la résolution sur la société distincte ont été préparés avec l'aide d'un petit groupe de conseillers et de hauts fonctionnaires fédéraux avant d'être adoptés à toute vapeur par la Chambre des communes. Le gouvernement fédéral, qui au début était trop confiant de remporter le référendum, se trouve aujourd'hui paralysé par la crainte, ce qui l'incite à travailler en vase clos. On ne sait même pas si ce projet de loi, en supposant qu'il soit constitutionnel, saura satisfaire les attentes constitutionnelles du Québec. Avec tous ces veto, comment pourra-t-on, à l'avenir, modifier la Constitution?

Il semblerait qu'un des aspects clé de la nouvelle stratégie fédérale consiste à exclure les autochtones des discussions constitutionnelles qui auront lieu en 1997. Le gouvernement fédéral, dans sa plus récente panique au sujet de la place du Québec au sein du Canada, nous dit de nous enlever du chemin. Il soutient, avec cynisme, que la soi-disant reconnaissance du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale est garantie par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les Inuit ont toujours dit que la reconnaissance de ce droit fera des Inuit des partenaires de plein droit de la Confédération. La consécration de ce droit dans la Constitution justifie la participation des peuples autochtones aux conférences constitutionnelles.

Mme Wendy Moss, conseillère, Inuit Tapirisat du Canada: Le gouvernement fédéral n'a pas encore proposé de stratégie réaliste qui lui permettra de faire face à un nouveau référendum sur la souveraineté du Québec. L'idée de recourir au droit de révocation, qui est tombé en désuétude, est insensée et non fondée. Il ne faut plus s'attarder à se demander si le gouvernement provincial a, de l'avis du gouvernement fédéral, posé une question référendaire qui est peu claire. Le gouvernement fédéral doit communiquer de manière efficace avec les Québécois afin de leur offrir un choix qui est clair et leur faire comprendre qu'il a l'intention d'assurer le respect de la Constitution du Canada.

Durant le dernier référendum, la question posée était liée à un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale du Québec, un projet de loi qui était manifestement inconstitutionnel. Le gouvernement fédéral aurait dû contester ce projet de loi. Il aurait dû intervenir dans l'affaire Bertrand, et il aurait dû intervenir dans l'affaire Singh c. V.G. Québec, une poursuite intentée par Stephen Scott devant la Cour supérieure du Québec, au nom de cinq citoyens québécois.

We would ask this question: Why has not the federal government been active by challenging the clearly unconstitutional legislated initiative of Bill 1, respecting the future of Ouebec?

Another important issue is the intent of the sovereigntists to achieve independence in flagrant disregard of the democratic wishes of the Inuit and the Cree in northern Quebec as well as our constitutional rights. The federal government must address the issue of territorial integrity and partition, and it must address this critical human rights issue. The message that the federal government must articulate is a simple and clear one. Sovereigntists cannot have it both ways. If democratically held referenda are sufficient mechanisms to partition Canada, then democratically held referenda are sufficient to supposedly partition Quebec. We clarify here the Inuit position that if northern Quebec chooses to remain in Canada, that is not a question of secession from Quebec; it is a question of respecting the right of the peoples of that territory to remain in Canada as they are now and their right to maintain the status quo.

Just as important, the rights of aboriginal peoples under section 35 of the Constitution Act, 1982 and the James Bay and Northern Quebec Agreement support the Inuit right to remain in Canada with our traditional territories. The Prime Minister, Parliament and the Government of Canada are duty-bound to respect and protect those rights.

A major flaw of Bill C-110 is its removal of the federal government's current powers to initiate constitutional reform proposals necessary to preserve and promote Canada's national unity. The central government, of all governments in Canada, should have this power. To propose otherwise, as this bill would do, is an abdication of responsibility. The federal government should, at the very least, be preserving its constitutional powers to deal with national unity issues, especially given the potential we all realize for this crisis to deepen.

Ms Kuptana: Finally, despite our disappointment in the federal government's performance, the Inuit believe that Canada will stay together. We believe that the future of northern Quebec will determine the future of Canada, and the Cree and the Inuit have demonstrated their very intention of keeping northern Quebec in Canada. The Government of Canada must respect, uphold and protect the Constitution of Canada and our constitutionally protected treaty rights. We believe that other Canadians will insist that the Government of Canada respect the Constitution and respect our right to continue to choose to live in Canada.

The government cannot be afraid of open debate on these questions. Canada has never been well served by attempts to control and manage discussions of our national unity problems in a closed and secretive manner. The government cannot exclude aboriginal peoples from a role alongside the provincial government's in any formal discussions or negotiations relating to the Constitution, including the 1997 constitutional conference.

We eagerly await the unity report of the cabinet committee. Several days ago, Minister Rock said before this committee that the government will take a new direction and demonstrate some Pourquoi le gouvernement fédéral n'a-t-il pas contesté la validité du projet de loi 1, qui portait sur l'avenir du Québec et qui était manifestement inconstitutionnel?

Il est un autre point qu'il convient de souligner: les souverainistes ont l'intention de réaliser l'indépendance du Québec sans tenir compte des désirs démocratiques des Inuit et des Cris du Nord québécois et sans tenir compte de nos droits garantis par la Constitution. Le gouvernement fédéral doit s'attaquer à la question de l'intégrité territoriale et des droits de la personne. Le message que doit transmettre le gouvernement fédéral est clair et simple. Les souverainistes ne peuvent avoir le beurre et l'argent du beurre. Si des référendums démocratiques peuvent suffire à démembrer le Canada, alors des référendums démocratiques peuvent suffire à démembrer le Québec. De l'avis des Inuit, si les habitants du Nord québécois choisissent de demeurer au sein du Canada, il faut alors respecter le droit des peuples de ces territoires de rester au sein du Canada et maintenir le statu quo.

Les droits des peuples autochtones garantis par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et la Convention de la Baie James et du Nord québécois confirment le droit des Inuit de demeurer au sein du Canada et de conserver leurs territoires traditionnels. Le premier ministre, le Parlement et le gouvernement du Canada sont tenus de respecter et de protéger ces droits.

Le projet de loi C-110 contient une lacune majeure: il empêche le gouvernement fédéral d'entreprendre les réformes constitutionnelles jugées nécessaires pour préserver et promouvoir l'unité nationale du Canada. Le gouvernement central devrait posséder ce pouvoir. En proposant le contraire, comme le fait le projet de loi, il abandonnerait ses responsabilités. Le gouvernement fédéral devrait, à tout le moins, conserver les pouvoirs que lui confère la Constitution pour régler les questions concernant l'unité nationale, étant donné que cette crise risque de s'aggraver.

Mme Kuptana: Enfin, malgré la performance décevante du gouvernement fédéral, les Inuit croient que le Canada restera uni. Nous croyons que l'avenir du Nord québécois déterminera l'avenir du Canada. Les Cris et les Inuit ont fait part de leur intention de garder le Nord québécois à l'intérieur du Canada. Le gouvernement du Canada doit faire respecter et protéger la Constitution du Canada, de même que nos droits issus de traités qui sont garantis par celle-ci. Nous croyons que les autres Canadiens presseront le gouvernement du Canada d'assurer le respect de la Constitution et aussi de notre droit de rester au sein du Canada.

Le gouvernement ne doit pas avoir peur de tenir des débats ouverts sur ces questions. Les discussions secrètes sur l'unité nationale n'ont jamais servi les intérêts du Canada. Le gouvernement ne peut empêcher les peuples autochtones de participer, aux côtés des gouvernements provinciaux, aux discussions ou négociations formelles sur la Constitution, y compris à la conférence constitutionnelle de 1997.

Nous attendons avec impatience le rapport du comité du Cabinet chargé de l'unité nationale. Il y a plusieurs jours, le ministre Rock a déclaré au comité que le gouvernement adoptera

leadership. We wonder whether the government's idea of leadership means exclusion of aboriginal peoples from the 1997 constitutional conference on the amending formula. We wonder whether the new strategy will address the interests and the rights of aboriginal peoples in the national unity question, or whether this government will continue making every effort to ignore the fact that our rights and interests play a central role.

Apart from these committee appearances before Parliament, we have not been consulted in the preparation of this report or in the preparation of the current initiatives such as Bill C-110 and a distinct society resolution.

One way or another, we will ensure the Inuit voice is heard by the Canadian public and within the international community.

Mr. Chairman, we have some specific recommendations to make before this committee today with respect to the amending formula and national unity issues. First, we recommend that this committee should recommend to the government that it reconsider this proposal in its entirety for the reasons that we stated regarding constitutionality and the threat to national unity inherent in increasing the rigidity of the amending formula.

In the alternative, the committee should recommend that, should the government decide to proceed with Bill C-110, it should be amended to exclude Part II of the Constitution Act, 1982; section 35 of the Charter of Rights and Freedoms; section 91.24 of the Constitution Act, 1867; or any other constitutional provision relating to aboriginal peoples or aboriginal peoples' rights from the new amending formula proposed in this bill; and that the bill be amended to provide an aboriginal consent requirement for any amendments to Part II of the Constitution Act, 1982; section 25 of the Charter of Rights and Freedoms; section 91.24 of the Constitution Act, 1867, or any other constitutional provision relating to aboriginal peoples or aboriginal peoples' rights.

Specifically, ITC recommends the adoption of the following amendment in the form of a clause to be added to Bill C-110. It reads:

Nothing in this Act shall be construed as derogating from the rights, duties, powers or privileges of the Government and Parliament of Canada to propose or to authorize an amendment to:

- (a) recognize, affirm or protect the aboriginal peoples and their aboriginal and treaty rights or other rights and freedoms, or
- (b) to preserve and protect the national unity and territorial integrity of Canada.

That concludes our written submission.

I would close by saying that inherent in our presentation today is our necessary participation in any constitutional fora that take place. The solutions to our very complex national unity problems

une nouvelle approche et qu'il fera preuve de leadership. Nous nous demandons si, pour le gouvernement, cela veut dire exclure les autochtones de la conférence constitutionnelle de 1997. Nous nous demandons si la nouvelle stratégie tiendra compte des intérêts et des droits des peuples autochtones ou si le gouvernement continuera, par tous les moyens, de faire abstraction du fait que nos droits et intérêts occupent une place importante dans la stratégie d'unité nationale.

Outre ces comparutions devant des comités parlementaires, nous n'avons pas participé à l'élaboration du rapport ou des initiatives actuelles comme le projet de loi C-110 et la résolution sur la société distincte.

D'une façon ou d'une autre, nous ferons en sorte que la voix des Inuit soit entendue par les Canadiens et par la communauté internationale.

Monsieur le président, nous avons des recommandations précises à formuler au comité au sujet de la procédure de modification et de la stratégie d'unité nationale. D'abord, nous proposons que le comité recommande au gouvernement de repenser l'ensemble de sa proposition pour les raisons que nous avons énoncées concernant la constitutionnalité et la menace à l'unité nationale que cause cette formule de modification plus rigide.

Autrement, si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec le projet de loi C-110, le comité doit alors recommander qu'on modifie le projet de loi C-110, afin d'exclure de la nouvelle procédure de modification la partie II de la Loi constitutionnelle de 1982, l'article 35 de la Charte des droits et libertés, l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867, et toute autre disposition constitutionnelle relative aux peuples ou aux droits des peuples autochtones. En outre, le comité doit recommander qu'on modifie le projet de loi afin d'exiger le consentement des autochtones pour toute modification à la partie II de la Loi constitutionnelle de 1982, à l'article 35 de la Charte des droits et libertés, à l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867 ou à toute autre disposition constitutionnelle relative aux peuples autochtones ou aux droits des peuples autochtones.

De façon plus précise, l'ITC recommande que l'article suivant soit ajouté au projet de loi C-110:

La présente loi ne déroge en rien aux droits, responsabilités, pouvoirs ou privilèges du gouvernement et du Parlement du Canada de proposer ou d'autoriser une modification dans le but de:

- a) reconnaître, affirmer ou protéger les peuples autochtones et leurs droits ancestraux et issus de traités ou d'autres droits et libertés, ou
- b) préserver et protéger l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Canada.

C'est ainsi que se conclut notre mémoire écrit.

J'aimerais terminer en disant que notre exposé d'aujourd'hui montre bien que nous devons nécessairement participer à toute tribune constitutionnelle. Ce n'est pas dans les pratiques d'excluwill not be found by exclusionary practices, such as trying to shut out aboriginal peoples from the 1997 constitutional conference.

If there is a concern on behalf of the federal government with respect to the size of the agenda of the 1997 conference, that concern should be fully discussed with aboriginal leaders as well as provincial and territorial premiers or leaders. If that were the case, Inuit might be willing to agree to limit the agenda to the amending formula. We may also agree to postponing other issues to later rounds if other participants in the amending formula process agreed to do so. However, if the government decides to discuss matters that would affect our inherent right of self-government or other constitutional interests, such as the constitutional recognition of Quebec as a distinct society, then obviously those kinds of issues should be included in the constitutional conference.

We look forward to having discussions with you this afternoon.

The Chairman: Thank you, President Kuptana. We take note that attached to the written submission, which has been circulated but not read, is your statement on federal aboriginal self-government policy. It is a four-page addendum annexed to your statement.

From the Métis National Council, we are honoured to have the president, Mr. Gerald Morin.

Mr. Gerald Morin, President, Métis National Council: Thank you, Mr. Chairman and committee members. My colleague is Mr. Tony Belcourt, the President of the Métis Nation of Ontario.

Thank you for giving the Métis National Council and the Métis Nation this opportunity to present our views with respect to Bill C-110 and the broader issue of constitutional renewal in Canada.

I am particularly thankful to the Senate committee for instructing your people to ask us to make a presentation because the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs invited other aboriginal groups to make presentations to them on Bill C-110. That is good and right, but they did not invite the Métis Nation and the representative body, the Métis National Council, to make our views known to that particular committee.

Our purpose here today is to caution against pursuing in haste what is believed by some to be a solution to the Quebec crisis narrowly averted in the October referendum.

While perhaps well-meaning, as can be witnessed by the response from all quarters, Bill C-110 is clearly not a solution as it has been rejected outright by many ordinary Canadians, by Quebec, and by the aboriginal peoples. While their reasons for doing so are varied, those reasons must nevertheless be taken into account.

sion que l'on trouvera des solutions à nos problèmes très complexes d'unité nationale et il est donc inutile d'essayer d'écarter les peuples autochtones de la conférence constitutionnelle de 1997.

Si le gouvernement fédéral pense que l'ordre du jour de la conférence de 1997 sera trop chargé, il devrait en discuter avec les chefs autochtones, ainsi qu'avec les premiers ministres ou dirigeants des provinces et des territoires. Si tel était le cas, les Inuits pourraient être prêts à accepter de limiter l'ordre du jour à la procédure de modification. Nous pourrions également convenir de reporter l'étude d'autres questions au moment de négociations ultérieures si d'autres participants au processus de modification exprimaient leur accord à cet égard. Toutefois, si le gouvernement décide de débattre de questions qui visent notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ou d'autres intérêts constitutionnels, comme la reconnaissance constitutionnelle du Québec comme société distincte, il faudrait bien évidemment qu'il les aborde dans le cadre de la conférence constitutionnelle.

Nous serons heureux de participer aux discussions prévues cet après-midi.

Le président: Merci, madame la présidente. Nous prenons note que votre déclaration sur la politique fédérale relative à l'autonomie gouvernementale autochtone est annexée à votre mémoire écrit, qui a été distribué mais non lu. Il s'agit d'une annexe de quatre pages.

Nous avons l'honneur de recevoir maintenant M. Gerald Morin, président du Métis National Council.

M. Gerald Morin, président, Métis National Council: Merci, monsieur le président et membres du comité. Je suis accompagné par mon collègue, M. Tony Belcourt, président de la Métis Nation of Ontario.

Nous vous remercions de donner au Métis National Council et à la Métis Nation l'occasion de présenter leurs points de vue à propos du projet de loi C-110 et de la question plus vaste du renouvellement constitutionnel au Canada.

Je suis particulièrement reconnaissant au comité sénatorial de qui nous a invités à faire un exposé, car le comité permanent de la Chambre des communes de la justice et des affaires juridiques avait invité d'autres groupes autochtones à comparaître au sujet du projet de loi C-110, décision fort louable; il n'avait toutefois pas invité la Métis Nation ni son organe représentatif, le Métis National Council.

Nous voulons aujourd'hui vous mettre en garde contre ce qui semble être une solution rapide à la crise du Québec, crise évitée de justesse lors du référendum d'octobre.

Même s'il a été rédigé avec les meilleures intentions, ainsi qu'en témoignent les réactions de toutes parts, le projet de loi C-110 ne représente pas, de toute évidence, une solution, étant donné qu'il a été rejeté catégoriquement par beaucoup de Canadiens, par le Québec, ainsi que par les peuples autochtones. Même si les raisons de ces intervenants sont variées, il faut quand même les prendre en compte.

In our case, as a Métis aboriginal people and nation, the lack of enthusiasm to embrace Bill C-110 is based on both historical and contemporary reality.

Historically, our people have endured a significant disadvantage within Canadian society, both as aboriginal peoples and as citizens of Canada. Contemporarily, our people are still suffering disadvantage, again both as aboriginal peoples and as citizens of Canada.

I do not propose to go into detail on these matters, as they are well known to Canadians generally, and to your committee specifically. However, we must make clear the immediate threat which looms on the constitutional horizon with Bill C-110. If Bill C-110 passes, the fact is that our people will continue to live in uncertainty with respect to our aboriginal rights and freedoms. In this connection, we are still in a constitutional limbo with respect to section 91.24 of the Constitution Act, 1867, being the issue of which level of government, federal or provincial, has the constitutional mandate and jurisdiction or competence to deal with us. As well, our basic right to feed our children by hunting and fishing is still being denied us. Finally, we are still frozen out of the various land claim processes.

Our only hope for the future lies in constitutional renewal, in the renewal of Canada as a whole, including all peoples and interests in Canada. If this bill passes, it will be the death-knell for the rights of our people, as further constitutional amendments recognizing, elaborating and implementing our rights will be virtually impossible. As the experience of the 1980s has shown us, a stand-alone aboriginal constitutional process cannot and will not succeed.

On the other hand, the Charlottetown process of 1992 proves that a concerted Canadian approach can work. Only through a fundamental restructuring based on constitutional change can we attain a revitalized and renewed Canada, a Canada that accommodates the major interests and rights of all of its citizens, keeps the country whole and accords the aboriginal peoples and nations our rightful place.

We therefore propose that this honourable committee take the high road and seek to convince your colleagues, the Prime Minister and the House of Commons that Bill C-110 is not a solution, or even part of the solution. The Prime Minister and the House of Commons must be persuaded to take a Charlottetown-plus approach to building a new Canada.

In this connection, we offer the following blueprint for the remodelling of Canada which we believe is required. I have also had the opportunity to have some discussions with some members of government with respect to this particular approach that we are advocating here today. Through a Charlottetown-plus approach, everyone must be involved with all the issues on the table: aboriginal peoples' rights, Quebec's aspirations and so forth.

Dans notre cas, en tant que peuple autochtone et nation métis, ce manque d'enthousiasme face au projet de loi C-110 s'explique par la réalité historique et contemporaine de notre peuple.

Historiquement, notre peuple a toujours été désavantagé au sein de la société canadienne, comme peuple autochtone et comme citoyens du Canada. À l'heure actuelle, notre situation reste inchangée.

Je ne me propose pas d'examiner ces questions en détail, puisqu'elles sont bien connues des Canadiens en général et de votre comité en particulier. Toutefois, nous devons montrer clairement la menace immédiate qui se profile à l'horizon constitutionnel et que représente le projet de loi C-110. Si ce projet de loi est adopté, notre peuple continuera de vivre dans l'incertitude à propos de ses droits ancestraux et de ses libertés. À cet égard, nous sommes toujours dans un vide constitutionnel en ce qui concerne le paragraphe 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867; nous ne savons toujours pas quel palier de gouvernement, fédéral ou provincial, a la compétence et le mandat constitutionnels de traiter avec nous. Par ailleurs, notre droit fondamental de chasse et de pêche qui nous permet de subvenir aux besoins de nos enfants nous est toujours refusé. Enfin, nous sommes toujours tenus à l'égard des divers processus de revendications territoriales.

Le renouvellement du Canada dans son ensemble, englobant tous les peuples et les intérêts du Canada, est ce qui représente notre seul espoir pour l'avenir. L'adoption de ce projet de loi sonnera le glas des droits de notre peuple, puisqu'il sera pratiquement impossible d'apporter toute autre modification constitutionnelle reconnaissant, élaborant et mettant en oeuvre nos droits. Ainsi que nous l'a démontré l'expérience des années 80, un processus constitutionnel autochtone indépendant ne peut réussir.

Par contre, le processus de Charlottetown de 1992 prouve qu'une approche canadienne concertée peut fonctionner. Ce n'est que par une restructuration fondamentale qui s'appuie sur le changement constitutionnel que l'on peut revivifier et renouveler le Canada, un Canada qui accommode les principaux intérêts et droits de tous ses citoyens, qui maintient l'unité du pays et qui donne aux peuples et aux nations autochtones la place qui leur revient.

Nous proposons donc que cet honorable comité s'emploie à convaincre ses collègues, le premier ministre et la Chambre des communes, du fait que le projet de loi C-110 n'est pas une solution, ni même un élément de solution. Il faut persuader le premier ministre et la Chambre des communes de privilégier une approche qui aille plus loin que celle de Charlottetown, afin de bâtir un nouveau Canada.

À cet égard, nous proposons le plan suivant pour réorganiser le Canada comme il le faut, selon nous. J'ai également eu l'occasion de m'entretenir avec certains membres du gouvernement à propos de cette approche particulière que nous défendons devant vous aujourd'hui. Une telle approche nécessite la participation de tous au débat sur les questions à l'ordre du jour: droits des peuples autochtones, aspirations du Québec, et cetera. Les Canadiens

Canadians must be able to take pride, credit and ownership in creating a new Canada.

The consultations must include all interested Canadians through direct federal government communication and dialogue in all regions of Canada, including especially Quebec. The consultation should include constituent assemblies in each province and territory outlining ideas and options for a renewed Canada but not proposing or advocating substantive proposals. While aboriginal peoples should be involved in these general consultations, we must also have our own parallel consultations.

Following the consultation process, negotiations between the federal, provincial and territorial governments, and the representatives of the aboriginal people, should immediately commence. These negotiations could involve secondary representatives consisting of opinion leaders and representatives of interest groups as observers. The negotiations should also be televised in order to keep the public informed.

Upon achievement of a negotiated agreement, a referendum organized by the federal government should be held in all regions of Canada to gauge support for the proposed constitutional amendments.

The role of the Prime Minister: The Prime Minister must make the future of Canada the number one priority and initiative of the government. He and his ministers and caucuses must travel the country and speak directly to Canadians, calling on them to be a part of the process. This process, however, must involve people of all political stripes and must include the aboriginal peoples' representatives as equals to the federal and provincial leaders.

It is expected that a Charlottetown-plus approach will arrive at constitutional amendments providing the foundation of a renewed and economically prosperous Canada. If this can be achieved, Canada can rightfully take its place as the best country in the world in which to live. It could be a beacon of hope for struggling democracies around the world, and would serve as a model nation. Further, as it relates to our people, and aboriginal peoples in Canada generally, it would also serve as a model and leader in the current discussions on the rights of indigenous peoples taking place between indigenous peoples' representatives and various government officials within the United Nations and the Organization of American States.

Let us agree to take a high road.

The Chairman: Honourable senators, we thank Mr. Morin for that presentation and look forward to his participation in our round-table discussion this afternoon, which will begin at two o'clock.

Honourable senators, on your behalf, I would welcome a number of distinguished witnesses from the Federation of Saskatchewan Indian Nations. I will call on Chief Favel to introduce the delegation. doivent être en mesure de participer pleinement à la création d'un nouveau Canada, d'en tirer fierté et de s'en attribuer le mérite.

Une communication et un dialogue directs avec le gouvernement fédéral et toutes les régions du Canada, y compris le Québec, doivent permettre d'englober tous les Canadiens intéressés. La consultation devrait inclure les assemblées constituantes de chaque province et territoire définissant les idées et les options du renouvellement du Canada, sans pour autant faire des propositions de fond ou défendre de telles propositions. Alors que les peuples autochtones devaient participer à ces consultations générales, ils devraient également mener leurs propres consultations parallèles.

À la suite du processus de consultation, des négociations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les représentants des peuples autochtones devraient immédiatement commencer. Ces négociations pourraient appeler la participation de représentants secondaires, comme des leaders d'opinion et des représentants de groupes d'intérêt, qui y participeraient à titre d'observateurs. Les négociations devraient également être télévisées afin que le public en soit informé.

Une fois qu'un accord négocié sera conclu, le gouvernement fédéral devrait tenir un référendum dans toutes les régions du Canada afin de sonder l'avis des Canadiens au sujet des modifications constitutionnelles proposées.

Rôle du premier ministre: le premier ministre doit mettre l'avenir du Canada au premier rang des priorités et des initiatives du gouvernement. Avec ses ministres et ses caucus, le premier ministre doit se rendre dans tout le pays pour parler directement aux Canadiens et les inciter à faire partie du processus. Ce processus doit toutefois englober les représentants de toutes les tendances politiques, ainsi que les représentants des peuples autochtones qui doivent être traités sur un pied d'égalité avec les leaders fédéraux et provinciaux.

Une approche dépassant l'accord de Charlottetown permettra des modifications constitutionnelles qui serviront de fondement au renouvellement et à la prospérité économique du Canada. Si un tel résultat est atteint, le Canada pourra légitimement occuper le premier rang des pays du monde en matière de qualité de vie. Il pourrait donner espoir aux démocraties aux prises à de nombreuses difficultés et servirait de modèle. En outre, en ce qui concerne notre peuple et les peuples autochtones du Canada en général, il serait un modèle et un chef de file dans le domaine des droits des peuples autochtones, droits qui font actuellement l'objet de discussions entre représentants des peuples autochtones et divers représentants de gouvernement au sein des Nations Unies et de l'Organisation des États américains.

Nous vous demandons d'accepter de suivre cette voie.

Le président: Honorables sénateurs, nous remercions M. Morin pour cet exposé et serons heureux de l'accueillir à notre table ronde prévue à 14 heures cet après-midi.

Honorables sénateurs, j'aimerais accueillir en votre nom plusieurs témoins distingués de la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Je vais demander au chef Favel de présenter les membres de sa délégation.

Mr. Blaine C. Favel, Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations: I would thank you for granting the federation the opportunity to bring forward the details of a perspective which you have probably not heard about from any of the other presenting First Nations organizations.

Before I proceed with our presentation, I should like to introduce some of the First Nations leaders of Saskatchewan whom I have brought with me to grace your halls. They are Chief Lindsay Kay from the Sakimay First Nation; our legal counsel and constitutional scholar, Ms Mary Ellen Turpel-Lafond; Chief Terry Sanderson of James Smith Cree Nation; Chief Roy Bird of Montreal Lake Cree Nation; and Chief Richard Poorman of the Kawakatoose Cree Nation.

Our presentation this morning will focus on how we believe the passage of Bill C-110, respecting constitutional amendments, will impact our relationship with the Government of Canada and our future in Canada, particularly with regard to the issue of constitutional amendments.

The organization in which these chiefs are partners is the Federation of Saskatchewan Indian Nations. This organization celebrates its fiftieth anniversary in 1996 and is considered one of the strongest Indian organizations, not only in Canada but throughout the world. We run North America's only Indian university; we have an institute of technologies; we run our own financial institution; we are involved in casinos; and we are involved in a whole host of activities involving the inherent rights of self-government and treaty implementation.

The Federation of Saskatchewan Indian Nations is representative of 74 First Nations with 10 tribal councils spanning Treaties 4, 5, 6, 8 and 10.

Also with our delegation today are two of our own senators, your counterparts from the Indian government side. They are Senator Hilliard Ermine and Senator Solomon Sanderson of the FSIN Senate. The FSIN is quite sophisticated in structure and committed in advocacy. One of our strengths is our own Senate. We brought our senators along today to illustrate to you that the Senate is not simply a rubber-stamp institution, but one with the responsibility of sober second thought and the responsibility to recommend change and alternatives when required.

The position that our organization has long stood for has been the protection of the relationship that we have with the Government of Canada. The basis of our relationship and our co-existence is found in Treaties 4, 5, 6, 8 and 10, which span across the province of Saskatchewan. The position of our elders and our Senate is that treaties will always be the foundation upon which we relate to your people. The treaties are the basis of how your ancestors, particularly in western Canada, acquired the right to share the land with us and acquired the right to live in peaceful co-existence with us.

The basis of treaties is the basis of mutuality and consent. Treaties were not unilaterally imposed by either our people or by yours. It was a process of negotiations and a process of consent.

M. Blaine C. Favel, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations: Je vous remercie de donner à notre fédération l'occasion de vous exposer en détail une perspective dont les autres organisations des premières nations ne vous ont probablement jamais fait part.

Avant de passer à notre exposé, j'aimerais présenter certains des chefs des premières nations de la Saskatchewan qui m'accompagnent. Le chef Lindsay Kay, de la première nation de Sakimay; notre avocate conseil et spécialiste constitutionnelle, Mme Mary Ellen Turpel-Lafond; le chef Terry Sanderson, de la nation Crie de James Smith; le chef Roy Bird, de la nation crie de Montreal Lake; le chef Richard Poorman, de la nation crie de Kawakatoose.

Nous voulons souligner ce matin la façon dont, selon nous, l'adoption du projet de loi C-110 concernant les modifications constitutionnelles, influera sur nos relations avec le gouvernement du Canada et sur notre avenir au Canada, en ce qui a trait notamment à la question des modifications constitutionnelles.

Ces chefs sont tous membres de la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Cette organisation qui célébrera son 50e anniversaire en 1996, passe pour l'une des organisations indiennes les plus fortes, non seulement au Canada, mais aussi dans le monde entier. Nous dirigeons la seule université indienne de l'Amérique du Nord; nous avons un institut technologique; nous dirigeons notre propre institution financière; nous participons à l'exploitation de casinos, ainsi qu'à toute une série d'activités relatives aux droits inhérents à l'autonomie gouvernementale et à l'application de traités.

La Federation of Saskatchewan Indian Nations représente 74 premières nations et 10 conseils de tribu visés par les traités 4, 5, 6, 8 et 10.

Font partie également de notre délégation aujourd'hui deux de nos propres sénateurs, vos homologues du côté du gouvernement indien. Il s'agit du sénateur Hilliard Ermine et du sénateur Solomon Sanderson. La FSIN, dont la structure est très sophistiquée, s'emploie à la défense des droits. Notre propre Sénat est l'un de nos points forts. Nous avons amené nos sénateurs avec nous aujourd'hui pour vous montrer que le Sénat n'est pas simplement là pour approuver sans discussion, mais qu'il joue le rôle de chambre de réflexion et qu'il est chargé de recommander des changements et de solutions de rechange en cas de besoin.

Notre organisation s'emploie depuis longtemps à sauvegarder les relations que nous entretenons avec le gouvernement du Canada. Le fondement de nos relations et de notre coexistence se trouve dans les traités 4, 5, 6, 8 et 10, lesquels visent l'ensemble de la province de la Saskatchewan. Selon nos anciens et notre Sénat, les traités seront toujours le fondement de nos relations avec vous. Les traités indiquent comment vos ancêtres, dans l'Ouest canadien surtout, ont obtenu le droit de partager la terre avec nous, ainsi que le droit de vivre dans la coexistence pacifique avec nous.

Les traités s'appuient sur les concepts de mutualité et de consentement. Les traités n'ont pas été imposés unilatéralement par notre peuple ou par le vôtre. Ils représentent un processus de Yet through history, the relationship that we have had with your government, with the people of Canada, has been diminished from the original treaty relationship. The offensive elements of the Indian Act, which forbade our people from continuing with our cultural distinctiveness, the residential schools, the permit system and the whole host of cultural atrocities that were placed upon my people is something that has diminished and has taken away from the treaty relationship.

First Nations have maintained our commitment to treaties. In spite of the harshness of the relationship and the negative history that we have with you, we are committed to our treaties. We are committed to living in a spirit of peaceful co-existence and to continue with the spirit of consent.

In order to maintain our original relationship, we have fought for many, many years — particularly since 1982 — to start down the path of reconciliation and the path of attempting to move back to the relationship of peaceful co-existence and of mutual consent.

Much work remains to be done in the area of constitutional protection of treaty implementation and of the inherent right of self-government. A position that we put to you is that the politics of exclusion, which is found in Bill C-110, severely hampers our efforts to move forward with this process of reconciliation and to move forward with justice.

You cannot tinker with Canada and exclude First Nations people. You cannot continue to believe that you have the divine right to rule because history tells you will otherwise. Sitting there in your seats looking at us, you are not superior to us. We are not inferior human beings sitting on this side of the table. We have the right to have our original relationship under treaties respected; we have the right to move forward with constitutional amendments. But Bill C-110 raises the threshold to such an extent that the old amending formula will no longer apply, particularly when it comes to constitutional recognition of our rights and the continuation of our efforts forward.

Since the time that section 35 was entrenched, we have moved away from the politics of exclusion and potentially a constitutional convention. Our legal scholar would strongly argue that a constitutional convention has been established of including First Nations people as they move forward with section 35(1) of the Constitution. We look at this constitutional convention, as we have had a relationship with you, in trying to have the process of treaty implementation affirmed in the Constitution and having the inherent right of self-government recognized. We rely on this constitutional convention.

You have moved away from your own history of exclusion, a history of exclusion which you have had for the past hundreds of years, only recently in the past 15 years. Yet, with Bill C-110 you are quickly changing your position and moving backwards toward exclusionary government.

As you contemplate moving backward and as you contemplate excluding First Nations people from future discussions, keep in mind also that, as senators of the Government of Canada, you

négociation et de consentement. Cependant, tout au long de notre histoire, les relations que nous avons entretenues avec votre gouvernement, avec le peuple du Canada, se sont amoindries par rapport à celles qui avaient été prévues à l'origine. Les éléments injurieux de la Loi sur les Indiens qui ont interdit à notre peuple d'affirmer ses différences culturelles, les pensionnats, le régime des permis et toutes les atrocités culturelles que nous avons dû subir, sont ce qui a amoindri et déprécié les relations prévues par les traités.

Les premières nations ont toujours respecté les traités. Malgré l'âpreté de nos relations et l'histoire négative que nous partageons avec vous, nous respectons nos traités. Nous voulons vivre dans un esprit de coexistence pacifique et de consentement.

Depuis bien des années — notamment depuis 1982 —, nous nous efforçons de suivre la voie de la réconciliation afin de revenir à des relations placées sous le signe de la coexistence pacifique et du consentement mutuel.

Il reste beaucoup à faire, dans le domaine constitutionnel, pour protéger la mise en oeuvre des traités et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Selon nous, la politique d'exclusion reflétée dans le projet de loi C-110 sape fondamentalement les efforts que nous déployons en vue de sceller une réconciliation et d'obtenir justice.

Vous ne pouvez repenser le Canada en excluant les premières nations. Vous ne pouvez continuer de vous appuyer sur le passé pour vous approprier un droit divin de gouverner. Assis là, dans vos sièges, vous n'êtes pas supérieurs à nous. Ceux qui sont assis en face de vous ne sont pas des êtres inférieurs. Nous avons le droit d'exiger que l'on respecte les obligations prévues dans les traités; nous avons le droit de proposer des modifications constitutionnelles. Toutefois, le projet de loi C-110 place la barre si haut que la vieille procédure de modification ne s'appliquera plus, particulièrement lorsqu'il sera question de faire reconnaître nos droits dans la Constitution et de poursuivre nos efforts en vue d'avancer notre cause.

Depuis que l'article 35 fait partie de la Constitution, nous nous sommes éloignés de la politique d'exclusion et en sommes presque venus à établir une convention constitutionnelle. Notre expert juridique arguerait avec fermeté qu'une convention constitutionnelle d'inclusion des premières nations a été établie lorsque a été inscrit l'article 35.1 dans la Constitution. Dans nos rapports avec vous, nous nous fions à cette convention constitutionnelle pour obtenir qu'on affirme la mise en oeuvre des traités dans la Constitution et qu'on nous reconnaisse le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Nous misons sur cette convention constitutionnelle.

Ce n'est que récemment, soit durant les 15 dernières années, que vous avez dérogé à votre propre politique d'exclusion, menée depuis des centaines d'années. Pourtant, vous faites rapidement volte-face et revenez à vos bonnes vieilles habitudes d'exclusion en déposant le projet de loi C-110.

Pendant que vous reprenez le pli et que vous envisagez d'exclure les premières nations des pourparlers futurs, rappelezvous aussi qu'en tant que sénateurs du Canada, vous avez une stand in a trust-like relationship to us. The Supreme Court of Canada, in a number of cases, including *Sparrow*, has indicated that the Government of Canada does not sit with respect to First Nations people as adversaries. That is to say, it does not sit as people who are opposed in interest to First Nations positions but as the original occupiers and owners of this land that we have agreed to share with you. Particularly through treaty, you sit in trust to us. You have a duty of good faith when it comes to First Nations aspirations.

If you add these two elements together — namely, the fact that in the last 15 years we have moved toward a constitutional convention of bringing First Nations people to the table and you also consider that issue in light of the solemn obligation that you have — you sit not as individual senators but as part of an institution that has trust responsibilities to First Nations people.

If you look to our senators and take guidance from them, we urge you to act. We urge you to act with respect to Bill C-110 in the following fashion. If you take any of the foregoing presentations or your responsibilities as an institution of sober second thought seriously, you would clearly see that First Nations people are excluded from this process; that we have no voice in Bill C-110; and that if this bill goes forward, you have turned away from including us and have shut the door on us when much work remains to be done in the areas of treaty implementation and recognition of the inherent right of self-government.

The Federation of Saskatchewan Indian Nations has debated Bill C-110 at our legislative assembly that we concluded in early January. The chiefs unanimously rejected Bill C-110. I come to you with a message that we do not support exclusion and believe that we must continue to work together to have the history of First Nations peoples recognized and our rights in the areas of treaties entrenched in the Constitution. We recommend that the bill be opposed.

If Bill C-110 is not opposed by this chamber, at a bear minimum, with respect to your fiduciary obligations to our people and to the constitutional conventions which have been established, we recommend that non-derogation clauses be put into the bill so that when we come to the table in 1997, our rights and the issue of exclusion will not be placed before us.

The non-derogation clause that we propose is contained in the kit that we have shared with you. It states:

Nothing in this Act shall be construed as derogating from the rights, duties, powers or privileges of the Government and Parliament of Canada to propose or authorize an amendment to the Constitution of Canada to

(a) recognize, affirm or protect Aboriginal peoples and their Aboriginal and treaty rights or other rights and freedoms, or obligation fiduciaire à notre égard. La Cour suprême du Canada, dans plusieurs arrêts, y compris celui de l'affaire *Sparrow*, a indiqué que le gouvernement du Canada ne doit pas tenir les premières nations pour des adversaires, qu'il ne représente pas une population dont les intérêts sont opposés à ceux des premières nations, mais bien les premiers occupants et propriétaires des terres que nous avons convenu de partager avec vous. Vous avez une obligation fiduciaire à notre égard, particulièrement en ce qui concerne les traités. Vous avez l'obligation d'agir de bonne foi lorsqu'il s'agit de satisfaire aux aspirations des premières nations.

Si vous réunissez ces deux éléments — soit le fait qu'au cours des 15 dernières années, nous avons presque établi une convention constitutionnelle voulant que les premières nations soient invitées à la table des négociations et l'obligation solennelle que vous avez à notre égard —, vous ne faites pas partie du Sénat à titre individuel, mais bien en tant que membres d'une institution qui a des obligations fiduciaires à l'égard des premières nations.

Si vous vous tournez vers nos sénateurs pour obtenir conseil, nous vous pressons d'agir. Voici en fait ce que nous vous prions instamment de faire à l'égard du projet de loi C-110. Si vous prenez au sérieux les exposés précédents ou vos responsabilités en tant que Chambre de seconde réflexion, vous aurez vite fait de constater que les premières nations sont exclues du processus, qu'elles n'ont pas de voix au chapitre du projet de loi C-110 et que, si ce projet de loi est adopté, vous nous aurez tourné le dos et nous aurez exclus alors qu'il reste tant à faire pour mettre en oeuvre les traités et reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

La Federation of Saskatchewan Indian Nations a débattu du projet de loi C-110, lors de son assemblée législative qui a pris fin au début de janvier. Les chefs ont à l'unanimité rejeté le projet de loi. Je suis ici pour vous transmettre un message: nous sommes contre l'exclusion et nous croyons que nous devons continuer de mener une action concertée en vue de faire reconnaître l'histoire des premières nations et nos droits dans les domaines visés par les traités et inscrits dans la Constitution. Nous recommandons que vous vous opposiez à l'adoption de ce projet de loi.

Si votre Chambre ne s'oppose pas à l'adoption du projet de loi C-110 pour, à tout le moins, respecter ses obligations fiduciaires à l'égard de nos peuples et les conventions constitutionnelles qui ont été établies, nous recommandons que soient ajoutées au projet de loi des dispositions de non-dérogation. Ainsi, quand nous nous présenterons à la table des négociations en 1997, nos droits et l'exclusion ne seront pas remis en question.

La clause de non-dérogation que nous proposons se trouve dans la documentation que nous avons partagée avec vous. Elle dit:

La présente loi ne déroge en rien aux droits, responsabilités, pouvoirs ou privilèges du gouvernement et du Parlement du Canada de proposer ou d'autoriser une modification dans le but de:

a) reconnaître, affirmer ou protéger les peuples autochtones et leurs droits ancestraux et issus de traités ou d'autres droits et libertés, ou (b) preserve and protect the national unity and territorial integrity of Canada.

We further recommend to you as a third point that in 1997, a strong message be sent from this chamber that when the constitutional amending formula is revisited, First Nations people fully participate and that there be no longer this regression into exclusion.

You must live with your own history. Your history has shown you that excluding our peoples has caused us great harm. Inclusion and participation of First Nations people is no threat at all. In fact, it is actually good for you.

Further, we also recommend that the national unity proposals which are now being prepared have some form of First Nations participation; that there be disclosure to our people; and that there be participation by our people in the preparation of these proposals.

In closing, thank you for the opportunity of appearing before this committee. Thank you for the grace and the hospitality that you have demonstrated to our own senators. We hope that, by their presence, you also have the courage and the political will to act on these presentations. Otherwise, you are simply a rubber stamp. We believe you are more than that. We have heard from our own senators that you have a strong and important role to play. Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much, Chief Favel. We trust that you will participate in the round table discussion we have organized for this afternoon.

Mr. Favel: Mr. Chairman, we will not be in attendance this afternoon at 2:00 p.m. Our chiefs have other business in the city. If asked to do so, our legal counsel, Ms Mary Ellen Turpel-Lafond will participate. In the event that we are not here this afternoon, we are prepared to answer any questions that you may have for us immediately.

The Chairman: The Chair extends the invitation to Ms Turpel-Lafond to participate. It will be of great value to my colleagues on the committee, given your tremendous background in constitutional law.

I will exercise the Chair's prerogative and take advantage of two circumstances. First, we are a little bit ahead of schedule — great management of this committee is being demonstrated — and we would like to use that time. We have about half an a hour to deviate a little from our plan and take advantage of the presence of the chiefs who are here and start a dialogue.

Senator Andreychuk: Mr. Favel, thank you for your presentation and your written report. You have made your points, and you have made them well, not only in this room but often and loudly in Saskatchewan. From my point of view, there is no misunderstanding of your position.

I wish to ask you about two points. First, the Minister of Justice, who was here two days ago, indicated that the federal government had taken into account aboriginal rights and that section 35 was not being violated in any way by Bill C-110 because treaty rights would not be affected by passage of

b) préserver et protéger l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Canada.

Nous recommandons de plus, comme troisième point, qu'en 1997, le Sénat envoie le message ferme qu'il faut, lorsque les négociations porteront sur la procédure de modification constitutionnelle, que les premières nations y participent pleinement et qu'il ne soit plus question de les exclure.

Vous devez tirer leçon de votre propre histoire qui montre qu'en nous excluant, vous avez causé de grands torts à nos peuples. L'inclusion et la participation des premières nations ne sont pas menaçantes. En fait, elles vous sont avantageuses.

De plus, nous recommandons que les propositions relatives à l'unité nationale que l'on est en train d'élaborer prévoient une forme quelconque de participation des premières nations, que nos peuples soient informés de leur teneur et qu'ils participent à leur rédaction.

En guise de conclusion, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant votre comité. Je vous remercie également du bienveillant accueil que vous avez réservé à nos sénateurs. J'espère que leur présence vous aura inspiré le courage et la volonté politiques de donner suite à ces exposés, sans quoi votre approbation n'est que symbolique. À notre avis, elle représente plus que cela. Nos propres sénateurs nous ont dit que vous aviez un rôle ferme et important à jouer. Je vous remercie beaucoup.

Le président: Chef Favel, je vous remercie énormément. Nous espérons que vous prendrez part à la table ronde que nous avons organisée pour cet après-midi.

M. Favel: Monsieur le président, nous ne serons pas ici, cet après-midi, à 14 heures. Nos chefs ont d'autres engagements à tenir dans la ville. Si on l'y invite, notre conseillère juridique, Mme Mary Ellen Turpel-Lafond, y sera. Au cas où nous ne pourrions être présents cet après-midi, nous préférerions répondre dès maintenant à vos questions.

Le président: La présidence invite Mme Turpel-Lafond à participer à la table ronde. Étant donné son expertise en droit constitutionnel, elle nous sera d'une grande utilité.

J'ai décidé d'user des prérogatives de la présidence et de profiter de deux circonstances. Tout d'abord, nous avons pris un peu d'avance dans nos travaux — preuve que le comité est bien géré. Nous pourrions donc utiliser la demi-heure ainsi débloquée pour déroger un peu à notre plan et profiter de la présence des chefs pour amorcer un dialogue.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Favel, je vous remercie de votre exposé et de votre mémoire. Vous avez bien fait valoir vos points, non seulement ici, dans cette salle, mais souvent haut et fort en Saskatchewan. Il n'y a pas d'erreur possible quant à votre position.

J'aimerais vous poser des questions au sujet de deux points. Tout d'abord, le ministre de la Justice, qui était ici il y a deux jours, a indiqué que le gouvernement fédéral avait tenu compte des droits autochtones et que le projet de loi C-110 ne violait pas l'article 35 parce que les droits issus de traités n'étaient pas

Bill C-110. You have made it clear that you believe that they will be.

Have you had an opportunity in the last number of years, certainly since section 35 was put in place, to determine how you decide, with the federal government, that your rights are being affected? There is a consultation process which I have always understood to be a broad interpretation of section 35. Minister Rock seemed to have narrowed it so that the federal government determines whether your rights are being affected.

When and how do you come to make your analysis of when section 35 is being violated? How do you believe the Constitution protects or involves the federal government consultation with you?

Second, this legislation will involve regional vetoes. Therefore, we are talking about provinces or groupings of provinces. Have you been able to determine the Saskatchewan government's position? Have you had discussions and consultations with them? How do you believe that regional veto will impact on you at the provincial level?

Mr. Favel: With respect to the position put forward by the Minister of Justice Allan Rock that nothing in the bill impacts section 35, we would very respectfully disagree with that position.

The issue of section 35 and the full attainment of explicit recognition of the inherent right of self-government in the Constitution and explicit recognition of the process for treaty implementation is not yet complete. We have not finished the work that has been put initiated by section 35. We believe the process for implementation was attempted in the 1980s through a number of constitutional conferences on this point, but that work remains undone.

This legislation impacts section 35 in that it elevates the standard which we must fulfil in order to have these rights recognized. The previous constitutional standard of seven and five with aboriginal consent is now elevated with the regional vetoes. It brings us essentially to the point of the Meech Lake Accord, and it will require consent of all provinces to amend the Constitution and have First Nations' rights recognized.

With respect to your question, also in part one, on how you believe the process should be determined with the Government of Canada when aboriginal rights are to be determined, we would like to see some form of process where we could constructively join in, but that dialogue has not taken place with respect to this bill. I have put our position before the Minister of Indian Affairs, and it is that we believe this bill severely violates section 35, but there has been no direction as a result of our presentation.

Clearly, although the courts have laid out the fact that the Government of Canada sits in a trust-like position to First Nations people, the Government of Canada at many times deviates from its trust responsibilities. When it comes to land claims, for

affectés par son adoption. Vous, par contre, avez soutenu le contraire.

Avez-vous eu, au cours des dernières années, du moins depuis l'entrée en vigueur de l'article 35, l'occasion d'évaluer, de concert avec le gouvernement fédéral, de quelle façon vos droits seront touchés? Il existe un processus de consultation que j'ai toujours tenu pour un vaste exercice d'interprétation de l'article 35. Le ministre Rock semble l'avoir mieux cibler afin de permettre au gouvernement fédéral de juger si vos droits sont touchés ou non.

Quand et comment en êtes-vous venu à la conclusion que l'article 35 est violé? De quelle manière estimez-vous que la Constitution vous protège ou qu'elle oblige le gouvernement fédéral à vous consulter?

Deuxième point, le projet de loi à l'étude confère des droits de veto à des régions. Par conséquent, nous parlons ici de provinces ou de groupes de provinces. Avez-vous pu étudier la position du gouvernement de la Saskatchewan? Avez-vous eu des pourparlers et des consultations avec ses fonctionnaires? Comment le droit de veto régional vous touchera-t-il, au niveau provincial?

M. Favel: En ce qui concerne la position énoncée par le ministre de la Justice Allan Rock, selon lequel rien dans le projet de loi n'influe sur l'article 35, malgré tout le respect que nous lui devons, nous ne sommes pas d'accord.

Rien n'est encore réglé quant à l'article 35 et à la reconnaissance explicite et entière du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution et à la reconnaissance explicite du processus de mise en oeuvre des traités. Les travaux exigés par l'article 35 ne sont pas encore achevés. On a bien sûr cherché à amorcer le processus de mise en oeuvre durant les années 1980, lors des conférences constitutionnelles tenues à cet égard, mais rien n'a encore été fait.

Le projet de loi à l'étude influe sur l'article 35, en ce sens qu'il relève la norme à laquelle nous devons nous conformer pour faire reconnaître ses droits. Auparavant, la Constitution exigeait le consentement de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population et le consentement des autochtones. Dorénavant, il faudra de plus obtenir le consentement des régions. C'est un retour, essentiellement, à l'Accord du lac Meech: il faudra obtenir le consentement de toutes les provinces pour modifier la Constitution et faire reconnaître les droits des Premières Nations.

Quant à votre question sur la façon de décider avec le gouvernement du Canada du processus à suivre pour définir les droits des autochtones, notre préférence va à un processus auquel nous participerions de manière constructive. Cependant, ce dialogue n'a pas encore eu lieu en ce qui concerne le projet de loi à l'étude. J'ai exposé notre position au ministre des Affaires indiennes, soit qu'à notre avis, le projet de loi à l'étude représente une violation grave de l'article 35. Il n'a pas donné suite à notre exposé.

De toute évidence, bien que les tribunaux aient précisé que le gouvernement du Canada a une obligation fiduciaire à l'égard des Premières Nations, celui-ci a, à de nombreuses reprises, dérogé à ses obligations. Quand il est question de revendications territoria-

example, we often find ourselves in an adversarial position with the Government of Canada.

We believe it is clearly unfair to have the Government of Canada determine when there is a conflict and when there is not. If they are the sole judge of when there is a conflict of section 35, there will never be a conflict of section 35 because, in their opinion, nothing will ever conflict with section 35. We believe it is unfair that they should have this power of interpretation.

With respect to the regional vetoes and the Government of Saskatchewan and the prairie provinces, this strengthens the Government of Saskatchewan's position. We have a number of ongoing activities and dealings with the Government of Saskatchewan. Although that government has been, for the most part, supportive of the inherent right of self-government and has been our ally at the constitutional table, and Premier Romanow has been supportive on many levels, this strengthens their hands and further puts First Nations people in a position of inferiority and lack of power when it comes to constitutional vetoes.

Senator Andreychuk: Were there consultations with Minister Irwin before the preparation of Bill C-110, or was your presentation to Minister Irwin after it had been announced?

Mr. Favel: I spoke to Mr. Irwin after it had been announced.

Senator Andreychuk: What is the situation with regard to the provincial government?

Mr. Favel: We raised this matter with the premier when we met in December. At that point, he had not yet formally responded to the Bill C-110 proposal. I will be seeing the premier tomorrow in Regina and we will likely revisit this issue.

Ms Mary Ellen Turpel-Lafond, Legal Counsel, Federation of Saskatchewan Indian Nations: On the first question, which relates to section 35 and its impact, I understand from the presentation of Minister Rock and also from correspondence from the Prime Minister to some of the chiefs such as chief Matthew Coon Come — and I am sure he will speak to this issue when he appears later this morning — that there is a perception on the part of the government that, in section 35 this inherent right of self-government is now explicitly recognized. It is important to confirm or reiterate that that is far from clear. While it would be our hope that it is there explicitly, and I certainly would go before the Supreme Court of Canada and argue that point, I am not at all confident that it is there in clear enough terms or with appropriate protections to make it a meaningful right within the context of federal and provincial powers. In terms of recognition of First Nations government as a third order of government, it is not nearly that specific.

What is the impact on section 35(1)? The impact is that Bill C-110 introduces a new amending formula on top of the existing amending formula in section 42. The new amending

les, par exemple, nous nous trouvons souvent à jouer le rôle d'adversaire du gouvernement du Canada.

Il est tout à fait injuste, à notre avis, que ce soit le gouvernement du Canada qui décide quand il y a conflit et quand il n'y en a pas. S'il est le seul à décider d'un conflit éventuel avec l'article 35, il n'y en aura jamais, parce que, à son avis, rien ne violera jamais l'article 35. Il est injuste qu'il ait ce pouvoir d'interprétation.

En ce qui concerne les droits de veto régionaux, le gouvernement de la Saskatchewan et les provinces des Prairies, le projet de loi à l'étude renforce la position de la Saskatchewan. Nous avons actuellement de nombreux échanges avec le gouvernement de la Saskatchewan. Bien que le gouvernement ait été, la plupart du temps, favorable aux droits inhérents à l'autonomie gouvernementale et qu'il ait été notre allié à la table des négociations constitutionnelles, que le premier ministre Romanow nous ait donné son appui sur de nombreux plans, le projet de loi à l'étude lui donne plus de pouvoirs et asservit davantage les Premières Nations quand vient le temps d'exercer le droit de veto constitutionnel.

Le sénateur Andreychuk: Des consultations ont-elles eu lieu avec le ministre Irwin avant la rédaction du projet de loi C-110, ou votre exposé au ministre en a-t-il suivi l'annonce?

M. Favel: J'ai parlé à M. Irwin après que l'annonce en a été faite.

Le sénateur Andreychuk: Quelle est la situation en ce qui concerne le gouvernement provincial?

M. Favel: Nous avons soulevé cette question avec le premier ministre provincial lorsque nous l'avons rencontré en décembre. À ce stade, il n'avait pas encore répondu officiellement au projet de loi C-110. Je le verrai demain à Regina et nous reviendrons probablement sur cette question.

Mme Mary Ellen Turpel-Lafond, conseillère juridique, Federation of Saskatchewan Indian Nations: En ce qui concerne la première question, qui a trait à l'article 35 et à ses répercussions, je crois comprendre, d'après la présentation du ministre Rock et les lettres que le premier ministre a adressées à certains chefs comme le chef Matthew Coon Come - et je suis sûre qu'il abordera cette question lorsqu'il comparaîtra plus tard ce matin — que le gouvernement a l'impression que l'article 35 reconnaît maintenant de façon explicite le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il est important de confirmer ou de réitérer que cela est loin d'être évident. Nous aimerions que ce droit y soit prévu de façon explicite, et je serais tout à fait prête à comparaître devant la Cour suprême du Canada pour défendre ce point, mais je suis loin d'être persuadée que ce droit y est énoncé de façon suffisamment claire ou fait l'objet des mécanismes de protection voulus pour constituer un droit réel dans le contexte des pouvoirs fédéraux et provinciaux. En ce qui concerne la reconnaissance du gouvernement des premières nations comme troisième ordre de gouvernement, il est loin d'être aussi précis.

Quel en sont les répercussions sur l'article 35.1? Le projet de loi C-110 se trouve à présenter un nouveau mode de révision qui s'ajoute au mode de révision déjà prévu à l'article 42. Le nouveau

formula requires virtual unanimity because it essentially gives a region or a province a veto that could forestall an amendment that would make more explicit the aboriginal right of self-government or any amendments affecting aboriginal people, not only self-government, but other amendments as well. This bill will have a clear and direct impact.

A suggestion was made in this committee that somehow this bill is limited, that it has an expiration date and that it is only here for a short period of time. It is important to recognize that there is no expiration date in the bill. This type of legislation tends to become more permanent once enacted. It is very difficult to undo the legislation after that point. It is not hopeful for us to think that at some point in the future this bill could be repealed and the door re-opened. This is a final piece of legislation, and it has a direct and immediate impact on section 35(1).

Senator Murray: Do you see a constitutional problem as distinct from a policy or political problem with protecting the rights in self-government agreements, under section 35, that may be brought about in the process that Mr. Irwin has now launched? Is that a constitutional problem?

Ms Turpel-Lafond: Yes. The difficulty is that the process launched by Mr. Irwin in which the federal government has attempted to define the inherent right of self-government was, in and of itself, a unilateral policy. Mr. Irwin is not the Supreme Court of Canada. The government does not have the final word on what the Constitution means. They have put forward an interpretation of what self-government would mean with the possibility of it leading to treaties, which is a significant concern for the Federation of Saskatchewan Indian Nations because we already have treaties. We do not necessarily want to have new treaties with some type of constitutional status when we are attempting to get our existing treaties implemented. There are issues around that policy which we have never been able to work out in any reasonable way with the federal government despite the new policy. There are certainly problems with the concept of treaties.

The other point I would make — and this is clear from the negotiations that are under way on self-government and land claims across the country — is that most provincial governments and the federal government in certain instances, as in the Yukon, take the position that self-government agreements are not treaties.

Senator Murray: I think Mr. Irwin's position is that he would only try to entrench them if all parties agreed.

Ms Turpel-Lafond: No self-government agreement in this country at this point has any constitutional protection. The Yukon self-government agreement does not have that.

Senator Murray: If it took all parties to agree to entrench it, it would take all parties to agree to change it. There would be that protection. Once there, the agreements would be entrenched.

mode de révision exige la quasi-unanimité parce qu'il accorde essentiellement à une région ou à une province un veto lui permettant d'empêcher toute modification susceptible de rendre plus explicite le droit autochtone à l'autonomie gouvernementale ou toute autre modification concernant les autochtones. Ce projet de loi aura des répercussions claires et directes.

Certains membres du comité ont laissé entendre que la portée de ce projet de loi est relativement limitée, qu'il comporte une date d'expiration et qu'il ne sera en vigueur que pendant peu de temps. En fait, le projet de loi ne comporte aucune date d'expiration. Une fois promulguée, ce type de loi a tendance à devenir plus permanent et est très difficile à annuler. Il ne sert à rien d'espérer que ce projet de loi pourra être abrogé plus tard et qu'on rouvre la porte. C'est un texte de loi définitif qui a des répercussions directes et immédiates sur l'article 35.1.

Le sénateur Murray: À votre avis, le processus que vient de déclencher M. Irwin risque-t-il de poser un problème d'ordre constitutionnel plutôt que politique en ce qui concerne la protection des droits prévus par les ententes d'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35? Est-ce que cela pose un problème constitutionnel?

Mme Turpel-Lafond: Oui. La difficulté, c'est que le processus déclenché par M. Irwin et dans le cadre duquel le gouvernement fédéral a tâché de définir le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale était une mesure essentiellement unilatérale. M. Irwin ne représente pas la Cour suprême du Canada. Le gouvernement n'est pas l'autorité suprême en matière de Constitution. Ils ont présenté leur interprétation de l'autonomie gouvernementale, en indiquant qu'elle pourrait déboucher sur des traités, ce qui préoccupe beaucoup la Federation of Saskatchewan Indian Nations puisque nous avons déjà des traités. Nous ne voulons pas forcément de nouveaux traités à caractère plus ou moins constitutionnel alors que nous tâchons de faire respecter nos traités actuels. Cette politique soulève des questions que nous n'avons jamais réussi à régler de façon raisonnable avec le gouvernement fédéral malgré cette nouvelle politique. Il ne fait aucun doute que la notion de traité pose problème.

L'autre argument que je voudrais présenter — et cela est évident d'après les négociations en cours sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales un peu partout au pays —, c'est que la plupart des gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral dans certains cas, comme au Yukon, considèrent que les ententes d'autonomie gouvernementale ne sont pas des traités.

Le sénateur Murray: Je crois que M. Irwin n'enchâsserait ces droits que si toutes les parties étaient d'accord.

Mme Turpel-Lafond: Il n'existe à l'heure actuelle aucune entente d'autonomie gouvernementale bénéficiant d'une protection constitutionnelle. L'entente d'autonomie gouvernementale du Yukon n'en bénéficie pas.

Le sénateur Murray: S'il fallait l'accord de toutes les parties pour inscrire ce droit dans la Constitution, il faudrait l'accord de toutes les parties pour le modifier. C'est là où se situerait cette protection. Ces ententes bénéficieraient alors d'une protection constitutionnelle.

Ms Turpel-Lafond: My point is that having a self-government agreement recognized as a treaty right under a section 35(1) requires, first, an acceptance on the part of the federal, provincial or territorial governments to do that. The other side of the argument that we are presenting is that it should be more explicitly and automatically part of the Constitution of Canada as part of the unfinished business of section 35. It should not be a discretionary policy to decide whether to recognize aboriginal governments as a third order of government. The way it is now, it is completely discretionary.

Senator Andreychuk: I want to follow up on the issue of fiduciary responsibility. The minister has a fiduciary responsibility, as do all parliamentarians. In this bill, any minister would be transferring his or her responsibility in this one particular way to provincial vetoes. Do you believe that that impacts in any way on the fiduciary responsibility to aboriginal peoples?

Mr. Favel: In the transfer of veto authority to the regions, the federal government has discharged itself of responsibility for aboriginal people. It will be very difficult for them to move forward with us for amendments to the Constitution to recognize section 35 once they have transferred their veto authority to the regions. We view that as a problem.

The second problem in transferring their authority is that the process for amending section 35 is not yet complete. Bill C-110 raises the fence so high, and the federal government has raised the fence so high, that it cannot be seen as anything else but damaging and negatively impacting First Nations' governments.

Senator Andreychuk: One theory is that if the government moves this responsibility, the fiduciary responsibility may follow. The provinces or the regions, whichever term you wish to use, may now have this responsibility.

Ms Turpel-Lafond: The difficulty is with the first act. When the Parliament of Canada and the Government of Canada — which includes the Senate — and any officer of the Crown bears this fiduciary responsibility, the decision to absolve oneself or to pass on that responsibility is, in and of itself, a breach of the fiduciary relationship. It has been done without "best interests" in mind.

The key to a fiduciary relationship is that the fiduciary must act in the best interests of those with whom he has his relationship. The relationship here is with, vis-à-vis, the First Nations of the country. The best interests of the First Nations is to see this unfinished constitutional business finished. If you pass your veto or your consent over to five regions and provinces, you have then made that virtually impossible.

The first act is the key issue in the fiduciary relationship. You cannot say, "We will pass it around, and hopefully they will act in a fiduciary capacity too". That is a clear breach of the original fiduciary relationship as defined by the courts.

Mme Turpel-Lafond: Le point que je veux faire ressortir, c'est que pour qu'une entente d'autonomie gouvernementale soit reconnue comme un droit issu de traités en vertu de l'article 35.1, il faut tout d'abord que les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux acceptent de le faire. Nous soutenons par ailleurs que ce droit devrait être prévu de façon plus explicite et automatique par la Constitution du Canada dans le cadre de l'article 35. Il ne faut pas que la décision de reconnaître le gouvernement autochtone comme un troisième palier de gouvernement soit discrétionnaire. Dans l'état actuel des choses, elle est entièrement discrétionnaire.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais poursuivre sur la question de l'obligation fiduciaire. Le ministre a une obligation fiduciaire, comme tous les parlementaires. En vertu de ce projet de loi, tout ministre se trouverait à transférer cette obligation au veto provincial. Selon vous, cela influe-t-il sur l'obligation fiduciaire envers les autochtones?

M. Favel: Dans le cas du transfert du pouvoir de veto aux régions, le gouvernement fédéral a abandonné sa responsabilité à l'égard des autochtones. Il lui sera très difficile d'aller de l'avant avec nous pour proposer des modifications constitutionnelles relativement à l'article 35 une fois qu'il aura transféré son pouvoir de veto aux régions. Nous considérons cela comme un problème.

Le deuxième problème que soulève ce transfert de pouvoir, c'est qu'étant donné que le processus de modification de l'article 35 n'est pas encore terminé et que le projet de loi C-110 place la barre tellement haute, et que le gouvernement fédéral a placé la barre tellement haute, cela ne pourra que nuire au gouvernement des premières nations.

Le sénateur Andreychuk: Une théorie veut que si le gouvernement transfère ce pouvoir, il pourrait se trouver à transférer aussi cette obligation fiduciaire. Les provinces ou les régions, selon le terme que vous préférez, auraient désormais à assumer cette obligation.

Mme Turpel-Lafond: C'est la première initiative qui pose problème. Lorsque le Parlement du Canada et le gouvernement du Canada — ce qui inclut le Sénat — et tout haut fonctionnaire de l'État assument cette obligation fiduciaire, la décision de s'en décharger ou de la transférer constitue une atteinte à la relation fiduciaire, puisque cette décision est prise sans tenir compte de l'intérêt véritable de l'autre partie.

Dans une relation fiduciaire, le fiduciaire doit agir au mieux des intérêts de ceux avec qui il entretient cette relation. Il s'agit ici des premières nations du pays. L'intérêt véritable des premières nations, c'est le règlement une fois pour toutes des questions constitutionnelles en suspens. Si vous transférez votre veto ou votre consentement à cinq régions ou provinces, cela devient pratiquement impossible.

Cette première initiative est la question clé dans cette relation fiduciaire. On ne peut pas transférer cette responsabilité en espérant que les régions assumeront alors en plus cette obligation fiduciaire. C'est une atteinte flagrante à la relation fiduciaire initiale définie par les tribunaux.

Senator Marchand: When I first heard the speeches in the House of Commons on Bill C-110, I took a lot of comfort in the fact that our people were well protected or shielded from the effects of Bill C-110. However, as we go along, we are hearing that that really is not the case. I am happy that you are here today to give us some background on how the bill will impact your group.

Tell me about the non-derogation clause. Do you have agreement with other organizations, or is this strictly a Saskatchewan presentation?

Mr. Favel: The position we put forward in terms a non-derogation clause is a Saskatchewan position. It has been shared by other organizations which see the need for further explicit protection. The Inuit have made their position known. I do not want to steal the thunder from Grand Chief Coon Come, but I believe he will also have similar types of presentations.

If we had more time, and if more opportunity were made available for other aboriginal groups, a consensus would be quickly put to language for the protection of our rights. However, given the short time frame we have had to make our presentation, and given the lack of opportunity for other groups to come forward, we have not had a chance for everyone to endorse our position.

Senator Marchand: You will understand the context in which commitments were made by Mr. Chrétien toward the end of the referendum campaign. I know that our people say we have no place to go. We are not going anywhere. We have been here for a long time. I also know that our people are concerned about the possible breakup of the country.

Can you comment on that, the fact that Mr. Chrétien was in a box toward the end of this referendum campaign and he had to do something. Would he have been better off to do nothing, or was this a better effort than nothing?

Mr. Favel: In commenting on the Prime Minister's national strategy, my interest is primarily the protection of the rights of treaty First Nations in Saskatchewan. I would like to limit my comments to that. Keep in mind, however, that the response to the bill has been suspect across the land. Provinces are being given vetoes, and some provinces do not want it. Some have not asked for it.

For a long time, we have been asking for a recognition of the inherent right to self-government in the Constitution. We have asked for that for many years. Instead of dealing with that issue, we are actually taking a number of steps backward and regressing in our position.

Senator Marchand: As you know, constitutional changes have been pretty few and far between since Confederation. In our own history, until 1982, constitutional changes were not very important because they did not happen very often.

Le sénateur Marchand: Au début, lorsque j'ai entendu les allocutions prononcées à la Chambre des communes sur le projet de loi C-110, j'avais la rassurante impression que notre peuple était bien protégé des répercussions du projet de loi C-110. Or, au fur et à mesure des témoignages, nous constatons que ce n'est pas vraiment le cas. Je suis heureux que vous soyez ici aujourd'hui pour nous informer des répercussions que ce projet de loi aura sur votre groupe.

En ce qui concerne la disposition de non-dérogation, êtes-vous d'accord avec les autres organisations ou est-ce strictement le point de vue de la Saskatchewan?

M. Favel: La position que nous avons présentée à propos de la disposition de non-dérogation est celle de la Saskatchewan. Elle est partagée par d'autres organisations qui jugent nécessaire d'assurer une protection mieux définie. Les Inuit ont fait connaître leur position. Je ne voudrais pas couper l'herbe sous le pied du grand chef Coon Come, mais je crois qu'il présentera des arguments analogues.

Si nous avions eu plus de temps et si d'autres groupes autochtones avaient eu l'occasion de se faire entendre, nous nous serions rapidement entendus sur la formulation de la protection de nos droits. Cependant, comme nous avons eu peu de temps pour préparer notre présentation et comme d'autres groupes n'ont pas eu la possibilité de s'exprimer, il nous a été impossible d'obtenir l'appui de tous les intéressés.

Le sénateur Marchand: Vous comprendrez le contexte dans lequel ces engagements ont été pris par M. Chrétien vers la fin de la campagne référendaire. Je sais que notre peuple considère que nous n'avons nulle part où aller. Nous n'allons nulle part. Nous sommes ici depuis longtemps. Je sais également que le démantèlement possible du pays préoccupe notre peuple.

Pouvez-vous commenter le fait que M. Chrétien se trouvait dans une situation critique vers la fin de cette campagne référendaire et a dû agir. Aurait-il été préférable qu'il ne fasse rien ou cet effort était-il mieux que rien?

M. Favel: Mes commentaires concernant la stratégie nationale du premier ministre s'inscrivent dans la perspective de la protection des droits issus de traités des Premières Nations en Saskatchewan. C'est à cet aspect que j'aimerais limiter mes commentaires. Il ne faut toutefois pas oublier que le pays a réagi avec méfiance au projet de loi. On accorde des pouvoirs de veto aux provinces, et certaines n'en veulent pas. Certaines ne l'ont pas demandé.

Depuis longtemps, nous réclamons la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution et ce, depuis de nombreuses années. Au lieu de nous occuper de cette question, nous sommes en train de faire marche arrière et de perdre du terrain.

Le sénateur Marchand: Comme vous le savez, les changements constitutionnels ont été rares depuis la Confédération. En ce qui concerne notre propre histoire, jusqu'en 1982, les changements constitutionnels n'ont pas été très importants parce qu'ils n'étaient pas très fréquents.

On the legislative side, one of the most important acts which has ever happened in the lives of our people is their achieving the federal vote in 1960. Many of your opening remarks related to the overall or everyday lives of our people and not to the Constitution.

As non-treaty people in B.C., we are busy negotiating land claims. We will probably end up with some treaties. Are we in more danger vis-à-vis our fiduciary rights versus the people who already have treaties? Are we in more jeopardy because of Bill C-110 than you? Do you have more protection; or does it matter?

Mr. Favel: I do not know if it particularly matters. It is difficult to quantify degrees of difficulty and degrees of danger. Suffice it to say that both the aboriginal people of British Columbia and the treaty First Nations people are impacted by this.

On the aboriginal rights side of the equation, the explicit recognition of the powers of aboriginal peoples and what quantifies an aboriginal right, be it the right to fish or the right to self-government, is not explicitly addressed in the Constitution. From that perspective, the rights of your people in British Columbia are severely impacted as are the rights of our people.

Our people have been engaged, since we signed our first treaties, in the pursuit of recognition of the spirit and intent of those treaties and of the relationship of partnership. Much work remains to be undone. However, the impact of Bill C-110 is to forestall, quite clearly, the fulfilment of the aspirations of the B.C. First Nations and the aspirations of Saskatchewan First Nations to have our treaties fully implemented in their spirit and intent.

Senator Marchand: The failed Charlottetown Accord had a package of self-government built into it. I know Mary-Ellen Turpel and others had a lot to do with that work. Ovide Mercredi was certainly the leader of our team.

He has not said it in so many words, but I expect Mr. Irwin is motivated by that failure and by the commitment of the Liberal Party and the Liberal government regarding the inherent right of self-government. Is it a useful exercise he is now undertaking?

Mr. Favel: The issue of constitutional implementation and constitutional recognition of the inherent right of self-government is our objective. If we are in a position where our rights are not recognized in the Constitution, we are always in a position of never-ending dogfights with the provincial governments and with the federal governments to have our rights recognized on basic issues.

The fulfilment of our treaty right to hunt, for example, will be constantly eroded by the provincial governments unless it is clearly, constitutionally protected as a treaty obligation. That is our objective. That is the issue to which we speak this morning.

Du côté législatif, l'un des événements les plus importants dans la vie de notre peuple, c'est d'avoir réussi à obtenir, en 1960, le droit de vote aux élections fédérales. Un grand nombre de vos remarques préliminaires ont porté sur la vie générale et quotidienne de notre peuple et non pas sur la Constitution.

En tant que peuple non soumis aux traités en Colombie-Britannique, nous sommes en train de négocier des revendications territoriales. Nous finirons probablement par avoir des traités. Est-ce que nous courons plus de risque en ce qui concerne nos droits fiduciaires que les peuples qui ont déjà des traités? Sommes-nous plus menacés que vous par le projet de loi C-110? Sommes-nous mieux protégés ou cela a-t-il de l'importance?

M. Favel: Je ne sais pas si cela a vraiment de l'importance. Il est difficile de quantifier les niveaux de difficulté et de danger. Je dirais simplement que les autochtones de la Colombie-Britannique et le peuple des premières nations soumis à des traités sont touchés par cette mesure.

En ce qui concerne les droits ancestraux, la reconnaissance des pouvoirs des autochtones et de ce qui constitue un droit ancestral, qu'il s'agisse du droit de pêche ou du droit à l'autonomie gouvernementale, n'est pas prévue de façon explicite par la Constitution. Dans cette optique, les droits de votre peuple en Colombie-Britannique sont gravement touchés, tout comme le sont les droits de notre peuple.

Depuis la signature de nos premiers traités, notre peuple s'est consacré à faire reconnaître l'esprit de ces traités et de ce partenariat. Il reste beaucoup à faire. Cependant, il ne fait aucun doute que le projet de loi C-110 empêchera la réalisation des aspirations des premières nations de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, à savoir assurer la pleine mise en oeuvre de nos traités conformément à l'esprit dans lequel ils ont été établis.

Le sénateur Marchand: L'Accord de Charlottetown prévoyait des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale. Je sais que Mary-Ellen Turpel et certaines autres personnes ont été pour beaucoup là-dedans. Ovide Mercredi a sans aucun doute été notre maître d'oeuvre.

M. Irwin ne l'a peut-être pas indiqué en ces termes exacts, mais je crois qu'il a été motivé par cet échec et par l'engagement du Parti libéral et du gouvernement libéral envers le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. À votre avis, l'initiative qu'il est en train de prendre est-elle utile?

M. Favel: Notre objectif est de faire reconnaître dans la Constitution le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Si nos droits ne sont pas reconnus par la Constitution, nous serons sans cesse obligés de nous battre avec les gouvernements provinciaux et fédéral pour faire reconnaître nos droits fondamentaux.

L'exercice de notre droit de chasse, issu d'un traité, par exemple, sera constamment sapé par les gouvernements provinciaux, à moins qu'il soit clairement protégé par la Constitution en tant qu'obligation issue d'un traité. C'est notre objectif. C'est la question qui nous tient à coeur ce matin.

Senator St. Germain: I welcome Mr. Favel and his group, as well as the senators from his nation.

My concern is that all senators are being banded together. I do not necessarily think like all the other senators at this table. Our hearings on Bill C-68 should indicate that some of us think as individuals. We are working for the betterment of all Canada and of all people of Canada. I can understand the distrust and the disgust that was espoused by Grand Chief Mercredi.

My question is simple. Unfortunately, we are put into these apparently untenable positions. Senator Marchand just stated that "you will understand" the commitments of the Prime Minister. He made reference to the fact that he was boxed in.

In my opinion, we put ourselves into these boxes by failing to deal with situations in advance and because, in the past, we have bought people off with taxpayers' dollars as opposed to dealing directly with the concerns of our natives, of Quebecers or of Canadians across this country.

The dilemma in which I find myself is how I should handle this situation so that the outcome will be in the best interests of Canada. A disunited Canada is a disadvantage to all of us, aboriginal peoples and everyone else. I do not want to jeopardize the cause. In the same breath, I do not want to do something that is wrong. Two wrongs do not make a right. If they have created a wrong, I do not want to ratify it in this particular place.

I am distraught and insulted that the government has distributed a pamphlet in the province of Quebec stating that this is law before it has passed this place or before it has received Royal Assent. The only way anything can become a law in this land is if it passes through both Houses of Parliament and receives Royal Assent.

You have proposed an amendment which includes a derogation clause. The suggestion has been made that we should include a sunset clause in this particular piece of legislation so that it expires at or prior to the constitutional discussions of 1997. Is that an option, in your view?

The Inuit presentation this morning made reference to that. The notion of repealing legislation is basically a non-starter. Every time a piece of legislation is passed, we all lose a little bit of freedom. The repealing aspect is virtually negligible in this country.

What do you think of a sunset clause that would provide for a termination date respecting the measures contained in this bill, if it is necessary, as the other side claims, for the government to save face in response to the promises made by the Prime Minister?

Mr. Favel: The concern is the movement away from the constitutional convention which has been established. The constitutional convention established in the recent past has been to include First Nations and aboriginal people. Regardless of whether there is a sunset or an expiry clause on the legislation,

Le sénateur St. Germain: Je souhaite la bienvenue à M. Favel et à son groupe, ainsi qu'aux sénateurs de sa nation.

Je constate avec inquiétude qu'on met tous les sénateurs dans le même sac. Je ne partage pas nécessairement l'opinion de tous les autres sénateurs assis à cette table. Il devrait être évident, d'après nos audiences sur le projet de loi C-68, que certains d'entre nous avons nos propres opinions. Nous travaillons pour le bien de l'ensemble du Canada et de toute la population du Canada. Je peux comprendre la méfiance et le dégoût exprimés par le grand chef Mercredi.

Ma question est simple. Malheureusement, on nous met dans ce genre de situations apparemment intenables. Le sénateur Marchand vient de déclarer que «vous devez comprendre» les engagements pris par le premier ministre. Il a indiqué qu'il se trouvait dans une situation critique.

À mon avis, si nous nous trouvons dans ce genre de situation critique, c'est que nous n'anticipons pas les événements et que par le passé, nous nous sommes servis de l'argent du contribuable pour acheter le silence des gens plutôt que de nous occuper directement des préoccupations des autochtones, des Québécois ou des Canadiens partout au pays.

Le dilemme dans lequel je me trouve, c'est d'arriver à trouver une solution qui soit dans l'intérêt véritable du Canada. Un Canada désuni nous défavorise tous, les autochtones y compris. Je ne veux pas faire fausse route. On ne répare pas une injustice par une autre injustice. Si une injustice a été commise, je ne veux pas la ratifier ici.

Je suis affligé et insulté de constater que le gouvernement a distribué une brochure au Québec déclarant que cette mesure a maintenant force de loi avant même qu'elle ait été adoptée ici ou qu'elle ait reçu la sanction royale. Une mesure ne peut devenir loi dans ce pays qu'après avoir été adoptée par les deux Chambres du Parlement et avoir reçu la sanction royale.

Vous avez proposé une modification qui prévoit une disposition dérogatoire. Il a été proposé que nous ajoutions une disposition de temporarisation dans ce texte de loi afin qu'il expire au moment de la conférence constitutionnelle de 1997 ou avant. À votre avis, est-ce une option?

Dans sa présentation de ce matin, le groupe inuit y a fait allusion. L'abrogation de la loi est une notion essentiellement vouée à l'échec. Chaque fois qu'un texte de loi est adopté, notre liberté à tous s'effrite. L'abrogation est très rare dans ce pays.

Que pensez-vous d'une disposition de temporarisation qui prévoirait une date à laquelle prendraient fin les mesures prévues par ce projet de loi, si cela est nécessaire, comme ceux de l'autre côté le prétendent, pour que le gouvernement sauve la face suite aux promesses faites par le premier ministre?

M. Favel: Ce qui nous inquiète, c'est que l'on s'éloigne de la convention constitutionnelle qui a été établie. La convention constitutionnelle établie récemment consistait à inclure les premières nations et les autochtones. Que ce projet de loi renferme ou non une disposition de temporarisation ou d'expiration, nous

we will still be excluded. You are simply saying we will be excluded for only a little while. Does that make sense? Coming from Saskatchewan, does that idea make common sense to me?

I recommend that the non-derogation clause be included. When we revisit this issue, the vetoes which have been given to the provinces, essentially giving them full authority that unanimity is required to amend the Constitution, should be extended to all other issues except for First Nation and aboriginal issues with respect to the inherent right of self-government.

That is the position we are putting to you. It is a minimum position. Our first position, if we had our druthers, would be explicit recognition of the inherent right of self-government. We are not saying that; we are saying non-derogation. We would say there should be a non-derogation clause, and if you want to support that further with an expiry date or a sunset clause in the legislation, so be it.

Regardless of what you are contemplating, we urge you to act. We came to you on gun control and we heard nice things. Senators came to Saskatchewan.

Senator St. Germain: I got high blood pressure from it. We voted against it.

Senator Marchand: Nineteen of your members voted for the gun bill.

Senator Andreychuk: Not all of yours.

Senator St. Germain: The entire aboriginal community was opposed to it, Senator Marchand, and you were the only aboriginal who voted for it. That is the sad part.

Senator Marchand: That is not sad.

Senator St. Germain: To get back to my question, Mr. Favel, if we do not block this bill, with the establishment of regions and the vetoes that are to be given to these regions, we set this precedent, and do you not think in the long haul, in future constitutional negotiations in regard to your people, that this will have a negative effect because we are adding vetoes? Certainly my province of British Columbia is to receive a veto. Do you not think this will be detrimental to the entire process of future negotiations? When you have all these vetoes out there, how can we possibly avoid gridlock? That is the question that I have to ask you. If we put in the non-derogation clause in regard to your people for this aspect, it does not mean to say that future constitutional negotiations would not give vetoes to all these regions and further complicate the ability to amend our Constitution in the future in regard to things that you may require.

Mr. Favel: The veto powers clearly have an impact on First Nations participation and First Nations involvement in putting forward proposals regarding the inherent right of self-government. With respect to regional vetoes, once they are out they may not come back, and that is the concern.

n'en demeurerons pas moins exclus. Vous êtes tout simplement en train de dire que nous ne serons exclus que pendant quelque temps. Cela a-t-il du sens? Comment, venant de la Saskatchewan, puis-je accepter un tel raisonnement?

Je propose qu'on ajoute une disposition non dérogatoire au projet de loi. Les veto accordés aux provinces, qui leur donnent essentiellement le pouvoir de modifier à l'unanimité la Constitution, devraient être appliqués à toutes les autres questions, sauf celles qui touchent au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des premières nations et des peuples autochtones.

Voilà notre position. C'est un minimum. Nous préférerions bien sûr que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit reconnu de manière explicite dans la Constitution. Mais ce n'est pas ce que nous proposons. Nous voudrions qu'une disposition non dérogatoire soit ajoutée au projet de loi. Si vous voulez y inclure une date d'expiration ou une disposition de temporisation, libre à vous de le faire.

Nous vous exhortons à agir, peu importe les solutions que vous envisagez. Nous avons comparu devant vous lorsque vous avez examiné le projet de loi sur le contrôle des armes à feu et nous avons entendu des choses fort intéressantes. Les sénateurs se sont rendus en Saskatchewan.

Le sénateur St. Germain: Ce dossier a fait monter ma pression. Nous avons voté contre.

Le sénateur Marchand: Dix-neuf membres de votre parti ont voté en faveur du contrôle des armes à feu.

Le sénateur Andreychuk: Mais pas tous les membres de votre parti.

Le sénateur St. Germain: Toute la communauté autochtone s'y est opposée. Le sénateur Marchand et vous êtes les seuls autochtones à avoir voté en faveur. Je trouve cela dommage.

Le sénateur Marchand: Je ne suis pas du même avis.

Le sénateur St. Germain: Pour revenir à ma question, monsieur Favel, si nous ne bloquons pas ce projet de loi, nous créerons un précédent en établissant des régions et en accordant à celles-ci un droit de veto. Ne croyez-vous pas que l'octroi d'un tel veto aura, à long terme, un impact négatif sur les négociations constitutionnelles touchant les questions autochtones? Ma province, la Colombie-Britannique, obtiendra un droit de veto. Ne croyez-vous pas que cela nuira aux négociations futures? Comment pouvons-nous éviter de nous retrouver dans une impasse avec tous ces veto? C'est la question que je vous pose. Si nous ajoutons une disposition non dérogatoire au projet de loi, rien n'indique que ces régions ne se verront pas accorder, au cours de discussions constitutionnelles futures, un droit de veto, ce qui risque de compliquer le processus lorsque nous voudrons apporter à la Constitution des modifications qui concernent votre peuple.

M. Favel: L'octroi d'un droit de veto a manifestement un impact sur la participation des premières nations à l'élaboration de propositions sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. En ce qui concerne les veto régionaux, une fois accordés, il sera difficile de les récupérer. C'est ce qui est inquiétant.

With regard to decisions which do not have an impact on aboriginal peoples, if that subject is of any consequence, our only issue is the protection of the rights of our people. In the absence of this Senate killing this bill, I think the protection that we would like to see is the non-derogation clause.

The Chairman: Honourable senators, it is now time to hear from our next witness. I had on my list Senator MacEachen and Senator Beaudoin.

Senator MacEachen: I think we should go on to hear the next witnesses.

The Chairman: We will have you first on the list.

Senator Beaudoin: I have a few questions and, as such, want to be sure that the two witnesses will be here this afternoon.

The Chairman: Ms Turpel-Lafond will be here.

Senator Beaudoin: Will the chief not be here?

The Chairman: Their legal counsel will be here.

Mr. Favel: I will make every effort to change my afternoon schedule to be here.

Ms Turpel-Lafond: We will be in attendance for the first hour this afternoon.

The Chairman: We will begin this afternoon with Senator MacEachen and yourself, Senator Beaudoin.

Thank you, chief, and your colleagues. We will see you this afternoon.

Honourable senators, it is my pleasure to invite to the table our next group of witnesses, the Grand Council of Crees of Quebec, led by Grand Chief Matthew Coon Come. Welcome again, Chief Coon Come.

Mr. Matthew Coon Come, Grand Chief, Grand Council of Crees (of Quebec): (Speaks in aboriginal language)

I welcome the opportunity to appear before this committee, Mr. Chairman. With me is Kenny Blacksmith, the Deputy Grand Chief and also the vice-chairman of the Cree Regional Authority. With me also is Mr. Paul Joffe and Mr. Andrew Orkin, both of whom are constitutional lawyers and advisors.

I thank you for inviting the Grand Council of Crees to appear before this committee of the Senate reviewing Bill C-110. I understand that it is your wish that discussion in this forum on this legislation, and discussion of the broader context, be positive and forward-looking. I believe that the defence of aboriginal and treaty rights, the rule of law, and justice for all peoples is always a positive action.

The legislation before you is, in our opinion, inadequate and unacceptable from the perspective of the James Bay Cree. I will not only speak to the bill but also to the unity debate of which it is a part.

Regarding the referendum of 1995, in spite of everything, we are not the ones threatening to separate; we are the ones threatening to stay. Therefore, it is ironic, in this context of Quebec separatism, that the James Bay Cree should be appearing

Pour ce qui est des décisions qui n'ont pas un impact sur les peuples autochtones, tout ce que nous voulons, c'est que nos droits soient protégés. Si le Sénat ne rejette pas ce projet de loi, nous aimerions que cette protection soit assurée au moyen d'une disposition non dérogatoire.

Le président: Honorables sénateurs, nous devons maintenant passer à notre prochain témoin. Les sénateurs MacEachen et Beaudoin sont les deux prochains intervenants sur ma liste.

Le sénateur MacEachen: Je crois que nous devrions passer aux témoins suivants.

Le président: Vous pourrez prendre la parole en premier.

Le sénateur Beaudoin: J'ai aussi quelques questions à poser; je tiens donc à m'assurer que les deux témoins seront ici cet après-midi.

Le président: Mme Turpel-Lafond sera ici.

Le sénateur Beaudoin: Et le chef?

Le président: Leur conseiller juridique sera ici.

M. Favel: J'essaierai par tous les moyens de changer mon horaire pour pouvoir être ici cet après-midi.

Mme Turpel-Lafond: Nous serons ici durant la première heure.

Le président: Le premier intervenant cet après-midi sera le sénateur MacEachen, suivi du sénateur Beaudoin.

Je tiens à vous remercier, chef, ainsi que vos collègues. Nous vous reverrons cet après-midi.

Honorables sénateurs, c'est avec plaisir que j'accueille notre prochain témoin, le Grand conseil des Cris du Québec, dirigé par le grand chef Matthew Coon Come. Je vous souhaite de nouveau la bienvenue, chef Coon Come.

M. Matthew Coon Come, grand chef, Grand conseil des Cris du Québec: (Le témoin parle dans sa langue maternelle)

Monsieur le président, je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant le comité. Je suis accompagné de M. Kenny Blacksmith, grand chef adjoint et vice-président de l'administration régionale crie, et de MM. Paul Joffe et Andrew Orkin, avocats de droit constitutionnel et conseillers.

Je tiens à vous remercier d'avoir invité le Grand conseil des Cris à comparaître devant le comité du Sénat chargé d'examiner le projet de loi C-110. Je crois comprendre que vous souhaitez que nos échanges sur cette mesure législative et les questions qui s'y rattachent soient positifs et éclairés. Les échanges sur le respect des droits ancestraux et issus de traités, la primauté du droit et la justice apportent toujours, selon moi, quelque chose de positif.

Le projet de loi dont vous êtes saisi est inadéquat et inacceptable du point de vue autochtone. Je compte vous parler non seulement du C-110, mais également du débat sur l'unité nationale puisque ce projet de loi en fait partie intégrante.

Concernant le référendum de 1995, malgré tout ce qui s'est produit, ce n'est pas notre peuple qui menace de se séparer. Notre peuple menace plutôt de rester. Par conséquent, il est ironique, dans le contexte de la séparation du Québec, que les Cris de la before you arguing and appealing for recognition and protection of our rights.

One week before the Quebec referendum of October 1995, the James Bay Cree held our own referendum. Our results were decisive. My people spoke with one voice, not two. We withheld our consent as a people that the Government of Quebec separate us and our traditional territory from Canada.

In 1975, the Crees and the Quebec Inuit signed a land claims agreement with Canada and Quebec. The treaty rights arising from that agreement were entrenched in the Constitution in 1982. These treaty rights include a right to the ongoing relationship with the federal and Quebec governments, and a right to Cree consent to any changes in this relationship. These rights are fundamental to us. We are a people, the James Bay Crees. It is our human right not to be transferred again and again between self-declared sovereigns like cattle in a field.

Last December, we engaged one of Canada's prominent polling organizations to study a number of secessionist-related issues for us. Our poll establishes solidly that more than 8 in 10 Canadians agree that aboriginal peoples who want to remain in Canada with their lands have the right to do so.

Surprisingly, nearly 2 out of 3 Quebecers agree that aboriginal peoples in Quebec have the right to choose to remain with our lands in Canada. It seems that Quebecers are far less willing than their leaders to claim rights for themselves while denying them to others.

Our poll establishes that three-quarters of all Canadians would support the federal government enforcing the Constitution and laws of Canada so that the James Bay Cree and their traditional lands might remain in Canada in the event of Quebec separation. This support is broadly based across all demographic and regional groups outside Quebec.

In Quebec, this scenario has a major impact on the intentions of Yes voters. Under this scenario of federal enforcement of the Constitution and laws to protect our right to remain with our lands in Canada, almost one-quarter of former Yes voters would now vote No or become undecided.

Our poll establishes that clear action by the federal government to uphold the constitutional laws of Canada to ensure that the Crees and their lands would remain with Canada would benefit a No vote substantially. Our poll also establishes that most Canadians, and a majority of Quebecers, and even a majority of Yes voters in Quebec, support our right to choose.

baie James comparaissent devant votre comité pour vous exhorter à reconnaître et à protéger nos droits.

Une semaine avant le référendum d'octobre 1995, les Cris de la baie James ont tenu leur propre référendum. Nos résultats ont été concluants. Mon peuple a parlé d'une seule voix. Nous avons refusé d'accepter que le gouvernement du Québec sépare notre peuple, de même que nos terres traditionnelles, du reste du Canada.

En 1975, les Cris et les Inuit du Québec ont signé avec le Canada et le Québec une entente sur le règlement de leurs revendications territoriales. Les droits conventionnels découlant de cette entente ont été inscrits dans la Loi constitutionnelle de 1982. Ces droits comprennent le droit de maintenir une relation permanente avec le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, et le droit d'obtenir le consentement des Cris avant de modifier la nature de cette relation. Il s'agit pour nous de droits fondamentaux. Nous sommes un peuple, les Cris de la baie James. Nous avons le droit, en tant qu'être humains, de ne pas être transférés, sans arrêt, d'un État souverain auto-déclaré à l'autre.

En décembre dernier, nous avons retenu les services d'une importante maison de sondage canadienne pour mener une enquête sur plusieurs questions liées à la sécession. Notre sondage indique clairement que plus de huit Canadiens sur dix s'accordent pour dire que les peuples autochtones qui veulent demeurer au sein du Canada tout en conservant leurs terres ont le droit de le faire.

Fait étonnant, presque deux Québécois sur trois affirment que les peuples autochtones au Québec ont le droit de choisir de rester au sein du Canada, en conservant leurs terres. Les Québécois, semble-t-il, ne partagent pas l'avis de leurs dirigeants qui, eux, revendiquent des droits pour eux-mêmes tout en refusant à d'autres de faire de même.

D'après notre sondage, trois quarts des Canadiens appuieraient toute mesure prise par le gouvernement fédéral pour renforcer la Constitution et les lois du Canada afin de permettre aux Cris de la baie James de rester au sein du Canada, sur leurs terres traditionnelles, advenant la séparation du Québec. De manière générale, tous les groupes démographiques et régionaux à l'extérieur du Québec appuient une telle démarche.

Au Québec, ce scénario a un impact majeur sur les intentions du camp du OUI. Si le gouvernement fédéral prenait des mesures pour assurer le respect de la Constitution et de ses lois en vue de protéger notre droit de demeurer au sein du Canada, presque le quart des partisans du OUI voteraient maintenant NON ou passeraient dans le camp des indécis.

Notre sondage révèle que toute mesure concrète prise par le gouvernement fédéral dans le but d'assurer le respect des lois constitutionnelles du Canada et de faire en sorte que les Cris restent au sein du Canada en conservant leurs terres traditionnelles, profiterait considérablement au camp du NON. Ce même sondage révèle que la plupart des Canadiens, la majorité des Québécois, de même que la majorité des partisans du OUI au Québec, s'accordent pour dire que nous avons le droit de choisir de rester au Canada.

In addition, our poll shows a significant decline of enthusiasm among Quebecers — even among Yes voters — for the holding of another referendum in the scenario of federal support for the law which we describe.

Our position is based on a treaty with Canada which exists right now. Our position does not assume anything other than a desire and an obligation on the part of the federal government to declare that it will uphold our constitutional and legal rights.

There is nothing that prevents the Government of Canada, in the form of Mr. Chrétien and Mr. Rock, from standing in the House of Commons and stating next week, next month, and every month thereafter, "We are bound. We have no choice but to uphold the Constitution and the laws of Canada. If Quebec votes to secede, we will uphold the constitutional and legal rights of the Cree to remain in Canada with their lands and the resources they contain."

That is a positive position: the federal government upholding the Constitution, upholding the law, and affirming a treaty relationship entered into between the Cree and the Crown. This position does not assume a Yes vote in another referendum followed by a unilateral declaration of independence by Quebec. We are saying that if our rights are upheld now, another referendum may possibly not be held. If one were held under the scenario we have raised, it may well be lost.

Of course, we Cree are interested in affirmations of our rights for their own sake, but it is now absolutely clear that a timely and firm affirmation of our aboriginal, treaty and other rights is also in the national interest. We call upon the federal government to make these affirmations without further delay.

With respect to the initiatives before you, including Bill C-110, the James Bay Cree have never tried to deny other peoples of Canada their aspirations. However, we insist that any fundamental reforms to the Canadian federation not be made at the expense of the Cree and other aboriginal peoples. This position is founded on basic principles of respect, justice and equal rights of peoples which you have continued to defend and affirm.

We wish to work with the federal and provincial governments to seek increased accommodation for the priorities and concerns of all peoples within Canada. However, this does not mean that whatever the Government of Canada puts forward in a unilateral fashion is appropriate; nor does it mean that it is balanced or fair; nor does it automatically mean that the proposed initiatives serve to meet any stated or common objectives.

I must also underline that this federal unity initiative has reached its present point without meaningful aboriginal involvement. To exclude aboriginal peoples from fundamental reform in Canada is to violate an established convention dating back to the constitutional reforms of the early 1980s.

Toujours selon le sondage, la tenue d'un autre référendum dans un tel contexte susciterait beaucoup moins d'enthousiasme chez les Québécois, même chez les partisans du camp du OUI.

Nous avons conclu avec le Canada un traité qui existe toujours. Nous partons donc du principe que le gouvernement fédéral a le devoir d'affirmer qu'il protégera nos droits constitutionnels et juridiques.

Rien n'empêche le gouvernement du Canada, par exemple MM. Chrétien et Ross, de déclarer à la Chambre des communes la semaine prochaine, le mois prochain et pendant tous les mois à venir: «Nous sommes liés. Nous sommes tenus d'assurer le respect de la Constitution et des lois du Canada. Si le Québec choisit de se séparer, nous protégerons les droits constitutionnels et juridiques des Cris de demeurer au sein du Canada, avec leurs territoires et ressources».

Voilà ce qu'on entend par une mesure concrète: le gouvernement fédéral qui s'engage à assurer le respect de la Constitution, de la loi, de la relation établie par voie de traité entre les Cris et la Couronne. Cela ne veut pas dire que nous pensons que le camp du OUI sortira vainqueur du prochain référendum et que cette victoire sera suivie d'une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec. Ce que nous disons, c'est que si nos droits sont confirmés dès maintenant, il n'y aura peut-être pas un autre référendum. Si un autre référendum était tenu lieu dans ce contexte, il pourrait être perdu.

Évidemment, la reconnaissance de nos droits sert les intérêts des Cris. Toutefois, il est clair que la reconnaissance formelle de nos droits ancestraux, issus de traités et autres, sert également l'intérêt national. Nous exhortons le gouvernement fédéral à reconnaître ces droits sans délai.

En ce qui concerne les initiatives qui ont été prises, y compris le projet de loi C-110, les Cris de la baie James n'ont jamais cherché à renier les aspirations des autres peuples du Canada. Toutefois, nous ne voulons pas que les réformes d'envergure touchant la fédération canadienne soient effectuées aux dépens des Cris et des autres peuples autochtones. Notre opposition se fonde sur trois principes: le respect, la justice et l'égalité des droits, des principes que vous continuez de défendre et de soutenir.

Nous voulons collaborer avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin de satisfaire les priorités et les attentes de tous les peuples au Canada. Toutefois, cela ne veut pas dire que les propositions mises de l'avant de façon unilatérale par le gouvernement du Canada sont satisfaisantes, équitables et justes. Cela ne veut pas dire non plus que les initiatives proposées permettent automatiquement d'atteindre les objectifs déclarés ou communs.

Je tiens en outre à souligner que les autochtones n'ont pas participé à l'élaboration de la stratégie d'unité nationale du gouvernement fédéral. En excluant les autochtones d'un processus si important, le gouvernement du Canada viole une tradition bien établie qui date des réformes constitutionnelles du début des années 1980. Even in the case of the Meech Lake Accord, federal and provincial governments claimed that aboriginal peoples were not included only because the subject matters purportedly did not affect us. This is not the case with Bill C-110. In any case, a non-derogation clause was specifically added to the Meech Lake Accord in order to emphasize this point.

The present process is hardly consistent with cooperative federalism. We must object to the unilateral manner in which the Government of Canada has chosen to act. We cannot accept legislation that increases the powers of non-aboriginal governments to thwart our aspirations for further constitutional recognition and elaboration of our fundamental rights. Federal representatives have repeatedly stated that they cannot see why aboriginal peoples are opposed to Bill C-110, since, in the government's stated view, it does not derogate from the rights of aboriginal peoples guaranteed under the Constitution of Canada.

These federal representatives fail to acknowledge that this bill encumbers any future constitutional elaboration of aboriginal rights with a new layer of vetoes. They fail to acknowledge that this bill constrains the federal Crown from even tabling constitutional initiatives to protect the rights of the Cree and other aboriginal peoples in the context of a Quebec secession. They fail to acknowledge that empowering the provinces with additional vetoes serves to unfairly diminish the relative status and position of aboriginal peoples within the Canadian federation.

The Grand Council of Crees has a number of other basic objections respecting Bill C-110. We believe that the federal government has failed to consider adequately the serious realities posed by the secessionist context in Quebec.

Premier-in-waiting Lucien Bouchard has promised that there will be another referendum in Quebec in order that Quebecers can vote to secede from Canada. Therefore, it only makes common sense that any reforms proposed by the Government of Canada must be carefully assessed in light of this secessionist context in order to determine their potential consequences.

Should a future PQ government in Quebec proceed to hold another referendum so as to unlawfully secede from Canada, it is quite possible that the Government of Canada would want to table constitutional amendments in advance which would safeguard Canadian and aboriginal interests.

For example, it may be necessary to protect the territorial integrity of the country, or at least those areas of Quebec where the peoples concerned have chosen freely and democratically to remain with Canada. This might conceivably involve the tabling of proposed constitutional amendments in a timely manner — that is, prior to a unilateral declaration of independence — which would only take effect in the event that an illegal and unilateral secession were proclaimed. In our view, Bill C-110 could tie the hands of the Canadian government to act in this way to protect the country.

In view of the continuing threat of an illegitimate secession by Quebec, it appears to us that the adoption of Bill C-110 is a medicine that could worsen the illness rather than being a cure.

Même dans le cas de l'Accord du lac Meech, les gouvernements fédéral et provinciaux ont laissé entendre que si les peuples autochtones ont été exclus du processus, c'est parce que les questions ne les touchaient pas. Or, la situation est tout autre dans le cas du projet de loi C-110. Quoi qu'il en soit, une disposition non dérogatoire a été ajoutée à l'accord du lac Meech pour mettre l'accent sur ce point.

La démarche actuelle est contraire au principe du fédéralisme coopératif. Nous dénonçons l'approche unilatérale du gouvernement du Canada. Nous ne pouvons appuyer une mesure législative qui accorde à des gouvernements non autochtones le pouvoir de contrecarrer notre désir de voir nos droits fondamentaux consacrés par la Constitution. Des représentants fédéraux continuent de répéter qu'ils ne comprennent pas pourquoi les peuples autochtones s'opposent au projet de loi C-110 puisque, de l'avis du gouvernement, il ne déroge pas aux droits des peuples autochtones garantis par la Constitution du Canada.

Ces représentants fédéraux refusent d'admettre que ce projet de loi assujettit toute reconnaissance constitutionnelle des droits autochtones à une nouvelle série de veto. Ils refusent d'admettre que ce projet de loi empêche la Couronne fédérale de même proposer des modifications constitutionnelles qui visent à protéger les droits des Cris et des autres peuples autochtones eu égard au contexte sécessionniste. Ils refusent d'admettre que le fait d'accorder des veto additionnels aux provinces affaiblit le statut des peuples autochtones au sein de la fédération canadienne.

Le Grand conseil des Cris a plusieurs autres objections à formuler au sujet du projet de loi C-110. Le gouvernement fédéral n'a pas tenu compte des menaces assez sérieuses que pose le contexte sécessionniste au Québec.

Le futur premier ministre, Lucien Bouchard, s'est publiquement engagé à tenir un autre référendum au Québec pour que les Québécois puissent voter en faveur de la séparation. Il est donc tout à fait logique que toute initiative proposée par le gouvernement du Canada soit analysée à la lumière de ce contexte sécessionniste afin d'en évaluer les conséquences possibles.

Si un nouveau gouvernement péquiste au Québec décidait de tenir un autre référendum dans le but de se séparer illégalement du Canada, le gouvernement du Canada proposerait fort probablement des modifications constitutionnelles visant à sauvegarder les intérêts du Canada et des autochtones.

Par exemple, il serait peut-être nécessaire de protéger l'intégrité territoriale du pays ou du moins des régions du Québec où les peuples concernés ont choisi librement et démocratiquement de rester au sein du Canada. Cela pourrait se faire au moyen de propositions de modification qui seraient déposées en temps opportun — c'est-à-dire, avant la déclaration unilatérale d'indépendance —, et qui ne prendraient effet que si la sécession illégale et unilatérale du Québec était proclamée. À notre avis, le projet de loi C-110 pourrait obliger le gouvernement canadien à prendre de telles mesures pour protéger le pays.

Comme la sécession illégitime du Québec constitue toujours une menace, le projet de loi C-110 ne ferait, selon nous, qu'aggraver la situation au lieu de la régler. Cette mesure We believe that this would be negligent and that Canadians should be aware of these concerns.

It is difficult to predict what type of constitutional proposals the federal government may need to table in the context of the destabilizing threat of Quebec secession. However, the key point is that Bill C-110 must be clear that it is not intended to restrict timely federal constitutional action in this context.

I am advised that it is possible that Bill C-110 is unconstitutional in whole or in part. The Constitution Act, 1982 empowers the federal government to table any constitutional amendment that relates to the interests of the country and its peoples. The only restrictions are those concerning such limited matters as the exclusive right of provincial legislatures to amend their own constitutions.

Bill C-110 would alter the rules for a constitutional amendment to the Constitution Act, 1982, without going through the required process of amending the Constitution. Clause 1 of the bill would prevent a minister of the Canadian government from even tabling a constitutional amendment on any matter where a new veto is provided to the various regions of Canada under the bill, unless these regions first consent to the proposed amendment.

In addition, to create additional vetoes in relation to the various provinces or regions appears to be adding new substantive and procedural requirements with far-reaching implications. While the amending formulas in Part V of the Constitution Act, 1982 can be modified, this must be done with the unanimous consent of Parliament and the provincial legislatures. To the extent that it affects us, such changes would also require aboriginal consent.

We are very concerned that, through Bill C-110, the federal government is abdicating its federal responsibility in favour of aboriginal peoples. It is well established by the Supreme Court of Canada that the Canadian government and Parliament have such a fiduciary responsibility of a constitutional nature.

Passage of Bill C-110 would limit the powers of the Canadian government and Parliament to carry out their fiduciary responsibilities when tabling or considering certain constitutional amendments in favour of aboriginal peoples. Any such restrictions could be extremely serious, especially if a separatist government of Quebec were seeking — as we believe it intends to do — to forcefully include aboriginal peoples and our traditional territories in a sovereign Quebec.

Canadians must be aware of this concern. Through Bill C-110, the federal government may be giving the present separatist government in Quebec the means to impede the federal government from acting in a timely manner through the Constitution to uphold the rights of aboriginal peoples, including the Cree, to remain in Canada. My earlier remarks show why this is of critical importance in the present situation.

In our view, it would be illegal and unacceptable for the government of Canada to try to abdicate its fiduciary and constitutional responsibilities in regard to aboriginal peoples. In particular, the federal government must not hamper in any way its

législative est irréfléchie et les Canadiens doivent en être informés.

Il est difficile de prédire quel genre de modifications constitutionnelles le gouvernement fédéral doit proposer compte tenu de la menace déstabilisante que pose la sécession du Québec. Toutefois, il convient de préciser que le projet de loi C-110 ne vise pas à empêcher le gouvernement fédéral d'instituer des réformes constitutionnelles opportunes dans ce contexte.

On me dit que le projet de loi C-110 est sans doute, en tout ou en partie, inconstitutionnel. La Loi constitutionnelle de 1982 autorise le gouvernement fédéral à déposer des réformes constitutionnelles dans l'intérêt du pays et de sa population. Les seules restrictions imposées sont celles qui s'appliquent, par exemple, au droit exclusif des assemblées législatives de modifier leur propre constitution.

Le projet de loi C-110 modifierait les procédures de modification prévues dans la Loi constitutionnelle de 1982, sans modifier la Constitution elle-même. L'article premier du projet de loi empêcherait les ministres du gouvernement canadien de proposer une modification constitutionnelle à l'égard de laquelle les diverses régions du Canada peuvent opposer leur veto en vertu du projet de loi, sauf si ces régions y ont préalablement consenti.

En outre, le fait d'accorder des veto additionnels aux diverses provinces ou régions crée de nouvelles restrictions lourdes de conséquences. Bien que les procédures de modification prévues à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 puissent être modifiées, elles ne peuvent l'être qu'avec le consentement unanime du Parlement et des assemblées législatives provinciales. Ces modifications exigeraient également le consentement des autochtones si elles les visaient.

Nous craignons que le projet de loi C-110 n'amène le gouvernement fédéral à abandonner son obligation fiduciaire envers les peuples autochtones. La Cour suprême du Canada a confirmé l'obligation fiduciaire du gouvernement et du Parlement du Canada.

L'adoption du projet de loi C-110 limiterait le pouvoir qu'ont le gouvernement et le Parlement du Canada de remplir leurs obligations fiduciaires si ces derniers déposaient ou proposaient des modifications constitutionnelles en faveur des peuples autochtones. Ces restrictions pourraient être très dangereuses, surtout si un gouvernement séparatiste au Québec cherchait — comme c'est le cas —, à inclure de force les peuples autochtones et leurs territoires traditionnels dans un Québec souverain.

Les Canadiens doivent être informés de ce fait. Le projet de loi C-110 donne à l'actuel gouvernement séparatiste du Québec le pouvoir d'empêcher le gouvernement fédéral de prendre des mesures opportunes, par le truchement de la Constitution, en vue de protéger le droit des peuples autochtones, y compris des Cris, de demeurer au sein du Canada. Comme je l'ai déjà expliqué, cet élément est important, compte tenu de la situation actuelle.

Il serait illégal et injuste que le gouvernement du Canada tente d'abdiquer ses responsabilités fiduciaires et constitutionnelles à l'égard des peuples autochtones. Plus particulièrement, le gouvernement fédéral ne doit freiner d'aucune manière son pouvoir de own capacity to table constitutional amendments in favour of aboriginal peoples by subjecting such federal initiatives to regional vetoes among the various provinces.

Separatists in Quebec have repeatedly complained that constraints in the existing amending formula in the Constitution Act, 1982 have the effect of preventing Quebecers from achieving their constitutional objectives in Canada. In other words, they argue that the amending formulas create a kind of constitutional "straightjacket".

The Cree and other aboriginal peoples have expressed a view that the existing amending formulas in Canada's Constitution make it exceedingly difficult for us to achieve adequate amendments.

In this context, it makes little sense to add further layers of restrictions to certain constitutional amendments in the future. In our view, Bill C-110 may have the effect of unfairly impacting on aboriginal peoples who are already the most vulnerable peoples in Canada. If regional vetoes in favour of provinces are to be provided, they should be limited to certain national institutions referred to in section 42 of the Constitution Act, 1982, for example, the House of Commons, the Senate, and the Supreme Court of Canada.

In addition, the role of aboriginal peoples in regional vetoes would also have to receive fair consideration. The principle of aboriginal consent to propose constitutional amendments affecting us continues to be an essential dimension.

Based on the various issues I have just discussed, it is clear that Bill C-110 as presently drafted is potentially prejudicial to the protection and further development of the rights of aboriginal peoples. It also seems to me that Bill C-110 as presently drafted does not appear to be in the interests of Canadians in general.

In addition, the separatist government in Quebec has made it clear that it is not interested in the federal proposals that are being presented. Therefore, it makes little sense for the federal government to rush through with the adoption of such ill-conceived and ill-advised legislation. This is especially important since the provisions of Bill C-110 could backfire on all of Canada in any upcoming secessionist scenario.

However, in the event that Bill C-110 is adopted and given effect against our will, we have prepared a modest amendment for your consideration. The effect of our amendment would be to reduce the possibility that the legislation be construed in a manner that the federal government claims is clearly not intended.

Should the Senate choose to approve Bill C-110, the amendment we are proposing reads as follows:

- 2. Nothing in the Act shall be construed as derogating from the rights, duties powers or privileges of the Government and Parliament of Canada to propose or authorize an amendment to the Constitution of Canada to
- (a) recognize, affirm or protect the Aboriginal peoples under their Aboriginal and treaty rights or other rights and freedoms, or

déposer des modifications constitutionnelles en faveur des peuples autochtones en subordonnant de telles initiatives à des veto régionaux.

Les séparatistes au Québec ne cessent de répéter que les contraintes imposées par les formules de modification de la Loi constitutionnelle de 1982 empêchent les Québécois d'atteindre leurs objectifs constitutionnels au Canada. Autrement dit, ils prétendent que ces formules créent une sorte d'impasse constitutionnelle.

Les Cris et les autres peuples autochtones estiment, quant à eux, que les formules de modification actuelles de la Constitution du Canada rendent très difficiles toute réforme nécessaire.

Dans ce contexte, il est insensé d'imposer de nouvelles restrictions aux modifications constitutionnelles qui pourraient être proposées à l'avenir. Nous estimons que le projet de loi C-110 aurait un effet néfaste sur les peuples autochtones, déjà les plus vulnérables au Canada. Les veto régionaux, si on veut les accorder aux provinces, devraient être limités à certaines institutions nationales mentionnées à l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982 — par exemple la Chambre des communes, le Sénat et la Cour suprême du Canada.

En outre, il faudrait tenir compte du point de vue des peuples autochtones dans les veto régionaux. Le principe du consentement des peuples autochtones aux modifications constitutionnelles qui pourraient être proposées et qui nous touchent continue d'être une dimension essentielle.

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que le projet de loi C-110, dans sa forme actuelle, risque d'être préjudiciable à la protection et à l'élargissement des droits des peuples autochtones. Il me semble également que le projet de loi C-110, dans sa forme actuelle, ne sert pas non plus les intérêts des Canadiens en général.

De plus, le gouvernement séparatiste du Québec a déjà clairement indiqué que les propositions fédérales ne l'intéressent pas. Le gouvernement fédéral n'a donc aucune raison de faire adopter à toute vapeur un projet de loi aussi mal conçu et inopportun. D'autant plus que c'est l'ensemble du Canada qui risquerait de subir les contrecoups des dispositions du projet de loi C-110 si sécession il y avait.

Cependant, au cas où ce projet de loi C-110 serait adopté et entrerait en vigueur contre notre volonté, nous avons préparé un modeste amendement que nous vous soumettons. Notre amendement atténuerait le risque que le projet de loi serve à des fins que le gouvernement fédéral a clairement rejeté du revers de la main.

- Si le Sénat décide d'approuver le projet de loi C-110, voici l'amendement que nous proposons:
  - 2. La présente loi ne déroge en rien aux droits, responsabilités, pouvoirs ou privilèges du gouvernement et du Parlement de proposer ou d'autoriser une modification dans le but de
  - a) reconnaître, affirmer ou protéger les peuples autochtones et leurs droits ancestraux et issus de traités ou d'autres droits et libertés ou

(b) preserve and protect the national unity and territorial integrity of Canada.

As you are aware, our proposed section 2 has substantial support among aboriginal peoples who have already appeared before the Senate committee. In our presentation today, we have already indicated the nature of our concerns. However, I will highlight some of the key objectives and benefits of our proposed amendment.

The purpose of this non-derogation clause is to make clear that there are certain subject matters relating to constitutional amendments that are not intended to be hampered in any way by additional vetoes under Bill C-110. Such clarity would serve to ensure that people in Quebec and in other regions in Canada will not be misled as to the intention and scope of the legislation. Equally important, the amendment would ensure that the capacity of the federal government and Parliament to put forward constitutional amendments in regard to certain matters cannot be impeded by provincial legislatures.

It is not always possible to foresee precisely what situations may require the federal government or Parliament to propose constitutional amendments in a timely manner. Nevertheless, it is critical to ensure that Bill C-110 does not inadvertently gain a scope that is not intended by the federal government.

Paragraph (a) of our proposed section 2 explicitly safeguards aboriginal treaty and other rights and freedoms of the aboriginal peoples of Canada from being affected by the vetoes in Bill C-110. In our view, it would be unconscionable for so-called "unity" proposals to adversely affect aboriginal peoples and our rights when the federal government insists that this is definitely not the objective or effect. Consequently, nothing is lost by including a non-derogation clause to safeguard the capacity of the federal government and Parliament to act in relation to aboriginal peoples.

Similarly, in relation to paragraph (b) of our proposed amendment, it is clear that the federal government and Parliament must be free to table constitutional amendments relating to national unity and the territorial integrity of Canada. No one can necessarily predict if and when such constitutional amendments may need to be brought forward. However, the liberty of the government to do so must be unequivocally preserved in the interests of all of Canada.

It is also worth noting that the phrase "national unity and territorial integrity" is found in the 1970 UN Declaration on Friendly Relations. The utility of this international operation should not be carelessly undermined by domestic veto legislation, especially when facing real attempts to carry out an illegal and illegitimate secession. Consequently, from both a domestic and international viewpoint, the notion we are highlighting in the non-derogation clause is worthy of serious consideration.

b) préserver et protéger l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Canada.

Comme vous le savez, l'article 2 que nous proposons a reçu un sérieux appui de la part des peuples autochtones qui ont déjà comparu devant le comité sénatorial. Dans notre exposé d'aujourd'hui, nous avons déjà fait part de nos préoccupations. Cependant, je m'attarderai sur certains des principaux objectifs et avantages que comporte l'amendement que nous proposons.

Cette disposition non dérogatoire vise à bien faire comprendre que les veto supplémentaires prévus aux termes du projet de loi C-110 n'entraveront d'aucune manière certaines questions ayant trait aux modifications constitutionnelles. Une telle précision permettrait aux résidants du Québec et d'autres régions du Canada de savoir à quoi s'en tenir pour ce qui est de l'intention et de la portée de la mesure législative. Au même titre, l'amendement garantirait que les assemblées législatives provinciales ne peuvent empêcher le gouvernement fédéral et le Parlement de proposer certaines modifications constitutionnelles à l'égard de certaines questions.

Il n'est pas toujours possible de prévoir précisément dans quelle situation le gouvernement fédéral ou le Parlement devra proposer des modifications constitutionnelles à point nommé. Néanmoins, il est primordial de s'assurer que le projet de loi C-110 ne dépasse pas par inadvertance les limites que prévoit le gouvernement fédéral.

L'alinéa a) de l'article 2 que nous proposons garantit que les veto prévus dans le projet de loi C-110 n'affecteront pas les peuples autochtones et leurs droits ancestraux issus de traités ou autres droits et libertés. Nous estimons qu'il serait déraisonnable que ce que nous appelons des propositions relatives à «l'unité» aient des répercussions néfastes sur les peuples autochtones et sur leurs droits alors que le gouvernement fédéral insiste pour dire que tel n'est absolument pas l'objectif ou l'effet. On ne perd donc rien en incluant une disposition non dérogatoire pour protéger le pouvoir conféré au gouvernement fédéral et du Parlement d'agir en ce qui a trait aux peuples autochtones.

De même, en ce qui concerne l'alinéa b) de l'amendement que nous proposons, il est clair que le gouvernement fédéral et le Parlement doivent être libres de déposer des modifications constitutionnelles en ce qui a trait à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale du Canada.

Il vaut aussi la peine de souligner que l'expression «unité nationale et unité territoriale» se trouve dans la déclaration de 1970 des Nations Unies portant sur les relations amicales. L'utilité de cette initiative internationale ne devrait pas être négligemment amoindrie par une mesure législative nationale sur le droit de veto, surtout dans l'éventualité d'une sécession illégale et illégitime très réelle. Ainsi, tant des points de vue national qu'international, la notion que nous faisons ressortir dans la disposition non dérogatoire mérite un examen sérieux.

In the view of the Cree, the phrase "territorial integrity of Canada" is not synonymous with the integrity of the territory of the Canadian government. Rather, it encompasses the integrity of all territories in Canada. When read in the context of Canada's Constitution, this notion would therefore include safeguarding the integrity of the territories of the aboriginal peoples concerned.

I will conclude with a brief summary of my remarks. The Grand Council of Crees is not opposed to constructive efforts by the federal government to accommodate the aspirations of Quebecers. However, as we have stated before, we cannot and will not allow this to be done unjustly and at our own expense.

In regard to Bill C-110, it is clear that the Government of Canada has made some hasty and ill-conceived proposals that can seriously prejudice the Cree and other aboriginal peoples. At the same time, it is clear to us, and Canadians need to be aware, that the government's initiatives appear to run counter to the interests of Canadians in the country as a whole. The principal reason for this conclusion is that the government has failed to adequately consider the potential impacts of its proposals in the very real context of the present Quebec secessionist scenario.

Prime Minister Chrétien rightly stated after the Quebec referendum that all people in Canada have a right to political stability. This principle has yet to be implemented. In particular, by continuing to refuse to assert the territorial integrity of Canada and to act legislatively to safeguard aboriginal and Canadian interests, the Government of Canada is inadvertently making it easier for the secessionist government to break up the country and violate Cree rights.

This veto legislation was born as a promise and a concession to Quebec. The approach appears to be that Quebec is vulnerable in Confederation. We ask: Which of the peoples in this land are really vulnerable? Whose rights and interests are most in need of additional protection, especially in the context of political upheaval? It is clear that the approach being taken in this unity initiative and this bill constitutes a denial of the present status and historic role of aboriginal peoples in the constitutional fabric of this land.

Therefore, we urge you to recommend that the federal government reconsider Bill C-110. At the very least, we request that the Senate accept our proposed amendment and use your votes and influence to ensure its inclusion if this bill is to become law. In addition, we urge that you strongly recommend that the full participation of aboriginal peoples be ensured in a timely manner should the federal government propose any further reforms in the context of national unity or other significant objectives.

With that, I thank you very much, Mr. Chairman.

De l'avis des Cris, l'expression «intégrité territoriale du Canada» n'est pas synonyme d'intégrité du territoire du gouvernement canadien. Elle englobe plutôt l'intégrité de tous les territoires du Canada. Dans le contexte de la Constitution du Canada, cette notion inclurait par conséquent la protection de l'intégrité des territoires des peuples autochtones en cause.

En guise de conclusion, je récapitule brièvement ce que j'ai dit. Le Grand conseil des Cris ne s'oppose pas aux efforts déployés par le gouvernement fédéral pour faire place aux aspirations de certains Québécois. Cependant, comme nous l'avons dit plus tôt, nous ne pouvons permettre que cela se fasse de manière injuste et au détriment de nos droits et nous ne le permettrons pas.

En ce qui a trait au projet de loi C-110, il est clair que le gouvernement du Canada a fait des propositions hâtives et mal conçues qui peuvent porter grave préjudice aux Cris et aux autres peuples autochtones. Simultanément, il est clair à nos yeux — et il faut que les Canadiens le sachent — que les initiatives du gouvernement semblent aller à l'encontre des intérêts des Canadiens et du pays dans son ensemble. Il en est ainsi surtout parce que le gouvernement n'a pas suffisamment tenu compte des éventuelles répercussions qu'aurait sa proposition dans l'éventualité, très réelle, d'une sécession du Québec.

Le premier ministre Chrétien a déclaré, à juste titre, après le référendum du Québec que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes ont droit à la stabilité politique. Ce principe n'a pas encore été appliqué. En particulier, en persistant dans son refus d'affirmer l'intégrité territoriale du Canada et de prendre les mesures législatives voulues pour protéger les intérêts autochtones et canadiens, le gouvernement du Canada facilite, par inadvertance, la violation, par un Québec sécessionniste, des droits des Cris et l'éclatement du pays.

Cette mesure législative sur les droits de veto se voulait une promesse et une concession faites au Québec. On semble penser que le Québec est vulnérable au sein de la Confédération. Nous posons la question suivante: quels peuples dans ce pays sont vraiment vulnérables? Quels droits et quels intérêts nécessitent une plus grande protection, surtout en période de crise politique? Il est évident que l'approche adoptée dans cette initiative d'unité et dans ce projet de loi constitue une dénégation du statut actuel et du rôle historique des peuples autochtones dans le tissu constitutionnel de ce pays.

Par conséquent, nous vous exhortons à recommander que le gouvernement fédéral reconsidère le projet de loi C-110. À tout le moins, nous demandons que le Sénat accepte l'amendement que nous proposons et qu'il se serve de ses voix et de son influence pour qu'il en soit tenu compte dans la mesure législative qui sera adoptée. En outre, nous vous invitons à recommander que soit garantie la pleine participation des peuples autochtones en temps opportun si le gouvernement fédéral devait proposer d'autres réformes qu'il s'agisse d'unité nationale ou d'autres objectifs importants.

Sur ce, monsieur le président, je vous remercie.

The Chairman: Thank you, Chief Coon Come. We trust that you will be present for the round table discussion, at which time we will delve into your recommendations.

Honourable senators, we will reconvene at 2 p.m.

The committee adjourned until 2 p.m.

Upon resuming at 2:00 p.m.

The Chairman: Honourable senators, to help us focus our study of Bill C-110, we have organized this round-table discussion.

I propose to proceed by individual senators indicating their interest to the Chair in posing a question. We will try to ensure that everyone has a chance to participate as the issues arise. Please be succinct in your questions and in your answers to facilitate a good dialogue.

**Senator Beaudoin:** My first question concerns the technique of amendment; my second concerns aboriginal self-government, be it implicit or explicit, in section 35.

Let us start first with Bill C-110. If I understand the testimony this morning, aboriginal people want to be involved in the formula of amendment. At least, they wish to have some guarantees. There is now a constitutional right to participate in the constitutional amendment process. I gather that this is not enough and that the aboriginals would like to have some say, perhaps even a veto, in such matters.

Suppose we deal with the right of veto for aboriginal nations. Bill C-110 does not apply strictly because to change the amending formula we need the consent of Ottawa and the 10 provinces. Obviously, Bill C-110 is not concerned with changing the formula of amendment under section 41. That is my first question.

Ms Turpel-Lafond: If I understand your question properly, the question is whether or not section 41 is affected by Bill C-110, in our submission?

Senator Beaudoin: Yes. The government has said it is not affected because everyone has a veto. If we wanted to amend the formula for amendment, every province would have a veto; in which case Bill C-110 would not apply.

Ms Turpel-Lafond: Leaving aside the protection of aboriginal and treaty rights, and taking that question as a pure constitutional question, it is uncertain whether this is an attempt to do through federal legislation what should be done through constitutional amendment.

If the answer to the question is that unanimity is required to change the amending formula, then go ahead and get unanimity and change the amending formula. By recognizing these five Le président: Merci, chef Coon Come. Nous espérons que vous participerez à notre discussion en table ronde au cours de laquelle nous nous pencherons sur vos recommandations.

Honorables sénateurs, nous reprendrons la séance à 14 heures.

Le comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

Reprise des travaux, à 14 heures.

Le président: Honorables sénateurs, pour nous aider dans notre étude du projet de loi C-110, nous avons organisé une table ronde.

Je propose que les sénateurs signalent à la présidence ce qui les intéresse en posant une question. Nous ferons en sorte que tous aient la chance de participer au débat quand les questions seront soulevées. Je vous prie de faire preuve de concision dans vos questions et vos réponses afin de faciliter la tenue d'un bon dialogue.

Le sénateur Beaudoin: Ma première question concerne le mode de révision, et ma seconde, l'autonomie gouvernementale des autochtones, implicite ou explicite, à l'article 35.

Commençons par le projet de loi C-110. Si j'ai bien compris le témoignage ce matin, les peuples autochtones veulent être consultés sur le mode de révision. Ils veulent, à tout le moins, avoir des garanties. Ils ont maintenant le droit constitutionnel de participer au processus de modification de la Constitution. Je suppose que cela ne leur suffit pas et qu'ils voudraient avoir voix au chapitre, voire obtenir un droit de veto sur ces questions.

Supposons que nous nous occupons de la question du droit de veto des peuples autochtones. Le projet de loi C-110 ne s'applique pas strictement parce que, pour modifier le mode de révision, nous avons besoin du consentement d'Ottawa et des dix provinces. De toute évidence, le projet de loi ne vise pas à modifier le mode de révision prévu à l'article 41. C'est ma première question.

Mme Turpel-Lafond: Si je comprends bien votre question, vous voulez savoir si, dans notre mémoire, nous disons que le projet de loi C-110 influera ou non sur l'article 41.

Le sénateur Beaudoin: Oui. Le gouvernement a dit qu'il ne sera pas touché parce que toutes les parties ont un droit de veto. Si nous voulions modifier le mode de révision, toutes les provinces auraient un droit de veto auquel cas, le projet de loi C-110 ne s'appliquerait pas.

Mme Turpel-Lafond: Laissant de côté la protection des droits ancestraux et des droits issus des traités, et abordant la question d'un point de vue strictement constitutionnel, je dois dire qu'il n'est pas certain qu'il s'agisse là d'une tentative de règlement du problème à l'aide d'une loi fédérale alors que cela devrait être fait au moyen d'une modification constitutionnelle.

Si la réponse à la question est que l'unanimité est nécessaire pour modifier le mode de révision, il faudrait alors obtenir l'unanimité afin de pouvoir le faire. En reconnaissant ces cinq Bill C-110 24-1-1996

provincial and regional vetoes, this piece of legislation introduces unanimity.

My opinion as a constitutional lawyer is that it is hair-splitting to say that it is not a new amending formula.

Senator Beaudoin: I am inclined to agree entirely with you. Indirectly, this bill is attempting to amend the formula of amendment because we have added another legislative formula to a formula which is already constitutional. Do you agree with that?

Ms Turpel-Lafond: I do, from a constitutional law perspective.

From the First Nations' viewpoint, it is my opinion that section-42-type amendments would affect, for instance, self-government. Clearly, they are caught within Bill C-110 and these requirements. In other words, this is a new set of requirements specifically for these sections.

I could see that, if it were amendments to central institutions where unanimity is required, this provision may not have a major impact. Obviously, this legislation has a major impact for us because it ups the threshold. Not only does this bill up the threshold, it creates a floor of expectation that, from now on, whenever the amending formula or changes to the Constitution are discussed, the discussions must be held in light of the fact that everyone will have these vetoes.

Senator Beaudoin: For the purposes of the record, if ever we want to amend the formula of amendment — I think Quebec would like to and I understand that you would also like to amend that formula — we need unanimity. Bill C-110 will not stop that at all. In other words, if we want to amend this formula of amendment, we should think about it for a certain time. It will not be easy. It cannot be done by a bill such as this. It must be done by a constitutional amendment, and we will need unanimity.

My second point, which is crucial for the aboriginal nations, is this: Section 35 protects treaty and aboriginal rights. I do not know what the Royal Commission will say in its report.

Do you feel that your right to aboriginal self-government is protected implicitly by section 35? Would you prefer an express amendment to the Constitution to deal with aboriginal self-government?

Ms Turpel-Lafond: I will answer that from my perspective; I am sure the other people will have responses as well.

In terms of what is included in section 35(1), the Royal Commission has issued a discussion paper called "Partners in Confederation" in which they have said it is likely that such action is provided for in section 35(1). They do not say absolutely; they say it is "likely". That is a discussion paper, though.

droits de veto provinciaux et régionaux, ce projet de loi fait de l'unanimité une condition essentielle.

En tant qu'avocate de droit constitutionnel, je dois dire que c'est couper les cheveux en quatre que d'affirmer qu'il ne s'agit pas là d'un nouveau mode de révision.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tenté de me dire entièrement d'accord avec vous. Indirectement, ce projet de loi tente de modifier le mode de révision parce que nous avons ajouté un autre mode législatif à un mode déjà prévu dans la Constitution. Êtes-vous d'accord là-dessus?

Mme Turpel-Lafond: Oui, du point de vue du droit constitutionnel.

Du point de vue des premières nations, je suis d'avis que les modifications prévues à l'article 42 influeraient, par exemple, sur l'autonomie gouvernementale. Il est clair que le projet de loi C-110 et les exigences qu'il prévoit influent sur ces modifications. Autrement dit, il s'agit d'une toute nouvelle série d'exigences pour ces dispositions.

J'estimais, si c'était des modifications apportées aux institutions centrales où l'unanimité est requise, que cette disposition pourrait ne pas avoir un effet important. De toute évidence, ce projet de loi a un effet majeur parce qu'il relève le seuil. Qui plus est, il crée des attentes où, dorénavant, quand il sera question du mode de révision ou de modifications constitutionnelles, il faudra tenir compte du fait que tous ont un droit de veto.

Le sénateur Beaudoin: À titre d'information, si jamais nous voulons modifier le mode de révision — je pense que le Québec le voudrait et vous aussi, si je ne m'abuse—, nous avons besoin de l'unanimité. Le projet de loi C-110 n'y mettra pas fin du tout. Autrement dit, si nous voulons modifier le mode de révision, nous devrions y penser pendant un certain temps. Ce ne sera pas facile. Ce ne peut être fait avec un projet de loi de cette nature. Il faudra une modification constitutionnelle, et, pour cela, il faut l'unanimité.

Mon deuxième point, qui est capital pour les peuples autochtones, est le suivant: l'article 35 protège les droits ancestraux ou issus des traités. Je ne sais pas ce que la commission royale dira dans son rapport.

Estimez-vous que votre droit à l'autonomie gouvernementale est protégé implicitement par l'article 35? Préférez-vous qu'une modification expresse soit apportée à la Constitution pour ce qui est de l'autonomie gouvernementale des autochtones?

Mme Turpel-Lafond: Je vous répondrai en fonction de mon point de vue; nul doute que d'autres répondront de façon différente.

En ce qui concerne les droits visés au paragraphe 35(1), la commission royale a publié un document de discussion intitulé «Partenaires au sein de la Confédération» dans lequel elle dit qu'il est vraisemblable que ce droit soit protégé par le paragraphe 35(1). La commission ne dit pas «absolument», mais «vraisemblablement». C'est toutefois un document de discussion.

I prepared a paper recently with Professor Peter Hogg on the inherent right of self-government, which appears in the recent volume of the *Canadian Bar Review*. Professor Peter Hogg is a constitutional law professor at Osgoode Hall Law School. We both agree that there are very good reasons to recognize, in section 35, the inherent right of self-government. There are good arguments to do it. However, it is not crystal clear. It is not absolutely clear that it is there. It would be in everyone's long-term interest to have it clearly defined. Just the pure recognition of the right is not enough. How will it be implemented?

One of the difficulties we face is that the right may be recognized but simply overridden by all federal and provincial law. The Constitution is not clear enough on the impact that self-government would have on federal and provincial powers. It is in the best interests of clarity and to avoid litigation, et cetera, to have explicit wording. There are arguments for it to be there, political arguments with legal support; however, it is not absolute.

The problem, as we have encountered it, is this: When it is not clear, then you can have the federal government, for example, unilaterally adopting a policy on self-government and saying, "This is what it means." We cannot have anyone arbitrate in that situation because it is simply a policy. They are interpreting it without the input of the aboriginal peoples of Canada.

The Chairman: Mr. Mercredi, do you want to comment on this point?

Mr. Mercredi: Our position, as expressed to you in other committee meetings, is that we have a pre-existing right which does not need to be defined by anyone. We want that right to be explicitly protected in the Constitution so it cannot be violated by anyone.

We believe that that right is implicit in section 35, but the people of Quebec also believe they are a distinct society. They want protection and guarantees; so do we. That is why our position is still to demand constitutional recognition of the inherent right of our people to govern themselves.

You have a Liberal government that is fooling the Canadian people by giving the impression that they are dealing with the inherent right of our people to govern themselves through policy. Minister Irwin gives the impression, whenever he talks about this issue, that his government is recognizing the Indian people's right to self-government and that they have a policy on the inherent right. Rather, they have appropriated our terminology to "municipalize" Indian government, to subvert our principles so that we become assimilated into the federal structure of government. Irwin's policy is nothing more than the continuation of the 1969 white paper policy of the Liberal government, to get rid of the Indian issue by transferring it to the provinces.

J'ai récemment rédigé, avec le professeur Peter Hogg, un article sur le droit inhérent à l'autodétermination, qui a paru dans une édition récente de la Canadian Bar Review. Le professeur Hogg est un professeur de droit constitutionnel à la Osgoode Hall Law School. Nous convenons tous les deux qu'il y a d'excellentes raisons de reconnaître, à l'article 35, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Cette reconnaissance se fonde sur de bons arguments. Mais ce n'est pas d'une clarté absolue. Ce n'est pas clair à cent pour cent. Ce serait dans l'intérêt à long terme de tous que de veiller à ce que ce soit clairement défini. La simple reconnaissance du droit ne suffit pas. Comment sera-t-il appliqué?

Une des difficultés auxquelles nous nous heurtons est que le droit peut être reconnu, mais que les lois fédérales et provinciales pourraient tout simplement ne pas en tenir compte. La Constitution n'est pas assez claire sur les effets que l'autonomie gouvernementale aurait sur les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Pour que les choses soient claires et éviter ainsi des litiges, notamment, il importe d'avoir un libellé explicite. Il y a des arguments en faveur de ce droit, des arguments juridiquement politiques fondés; cependant, ce n'est pas absolu.

Le problème, comme on en a fait l'expérience, est le suivant: si ce n'est pas clair, le gouvernement fédéral, par exemple, peut adopter unilatéralement une politique sur l'autonomie gouvernementale et dire ce qu'il faut entendre par là. Personne ne peut faire de l'arbitrage dans un tel cas parce qu'il s'agit simplement d'une politique. La chose est interprétée sans l'avis des peuples autochtones du Canada.

Le président: Monsieur Mercredi, avez-vous des observations à faire là-dessus?

M. Mercredi: Notre position, comme nous vous l'avons présentée pendant d'autres séances du comité, est que nous avons un droit antérieur qui n'a pas à être défini par quiconque. Nous voulons que ce droit soit explicitement protégé dans la Constitution afin que nul ne puisse le violer.

Nous sommes d'avis que ce droit est implicite dans le paragraphe 35(1), mais la population du Québec croit aussi qu'elle forme une société distincte. Elle veut obtenir une protection et des garanties; nous aussi. C'est pourquoi notre position consiste toujours à demander la reconnaissance du droit inhérent de notre peuple à se gouverner lui-même.

Vous avez un gouvernement libéral qui trompe les Canadiens en leur faisant croire, en énonçant une politique, qu'il s'occupe du droit inhérent de notre peuple à se gouverner lui-même. Le ministre Irwin fait croire aux Canadiens, quand il parle de cette question, que son gouvernement reconnaît le droit inhérent des peuples autochtones à se gouverner eux-mêmes et qu'il a une politique sur ce droit. En fait, il a adopté notre terminologie pour «municipaliser» le gouvernement autochtone, pour altérer nos principes de manière à ce que nos gouvernements soient intégrés à la structure gouvernementale fédérale. La politique d'Irwin n'est rien d'autre que le prolongement de la politique énoncée dans le livre blanc de 1969 du gouvernement libéral, soit se décharger de la question indienne en la transférant aux provinces.

The minister's inherent-right policy is about entrenching federal and provincial powers, not about protecting Indian powers. They tried to pre-define the inherent right by saying that your inherent right is limited to something that is integral to your community or integral to your culture.

They then proceeded to identify three lists of powers. One list, they claim, qualifies the powers which belong to something which is in our culture, something which is in our communities. There are two separate lists which they say fall outside of our culture and communities. Guess what those powers are: trade and commerce, the economy, taxation, international relations. Important powers are not considered to be integral to our society, internal to our communities. This is the Liberal policy on the inherent right.

If under their policy we pass laws which conflict with federal and provincial authority, then federal and provincial paramountcy applies. To the extent that our laws are inconsistent with the laws that you make, our laws do not apply. That is the Liberal view of the inherent right to self-government.

We are still demanding something more than a policy orientation when it comes to Indian people. The issue of national unity cannot be addressed without addressing First Nations and their concerns and rights.

Mr. Coon Come: I have concerns with regard to section 35. Senators, the Prime Minister and even the Premier of Quebec have said that our rights are protected because they are in the Constitution. You senators will not be here forever. You will go on and retire, and I do not want to take that chance.

I can point to every minister who has told us, since I have been representing the Grand Council of Cree, that they recognize that our rights are entrenched in the Constitution, including our right to self-government. The minute I walk into court — and I have approximately six to seven court cases right now — I am faced with factums produced by the federal government stating that our treaty rights are in the Constitution. That is contract law.

The position taken by the politicians is different in the courts. Why should I take a chance on what you tell me here? Why should I take your word for it? Sorry, you will leave. Someone will replace you. Why should I take that chance? If you agree with me, then let us put in a non-derogation clause to make it very clear. I do not want to take that chance. That is why we want a non-derogation clause that affirms and recognizes our treaty rights.

Senator Beaudoin: I come from Quebec. Obviously, I want things enshrined in the Constitution because when it is in the Constitution it is constitutional and Parliament cannot change it. If Parliament is changing it, we may end up in court and find it is unconstitutional — that is, unless it falls within an area of the formula of amendment, section 44.

La politique du ministre en matière de droit inhérent consiste à protéger des pouvoirs fédéraux et provinciaux, pas des pouvoirs autochtones. Le ministre a tenté de définir le droit inhérent en disant que ce droit se limitait à ce qui appartient à notre collectivité et à notre culture.

Il a ensuite dressé trois listes de pouvoirs. La première liste, selon lui, renferme les pouvoirs qui concernent notre culture, notre collectivité. Il y a deux listes distinctes de pouvoirs qui, selon lui, ne sont pas inhérents à notre culture et à notre collectivité. Devinez quels sont ces pouvoirs? Ce sont les pouvoirs en matière de commerce, d'économie, de fiscalité, de relations internationales. Ces importants pouvoirs ne sont pas considérés comme inhérents à notre société, à notre collectivité. Telle est la politique libérale en ce qui concerne le droit inhérent.

En vertu de la politique des libéraux, si nos lois viennent en conflit avec les lois provinciales ou fédérales, ces dernières auront préséance. Dans la mesure où elles ne sont pas conformes aux vôtres, nos lois ne s'appliqueront pas. Voilà le point de vue du gouvernement libéral sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Nous voulons encore plus qu'une orientation de politique quand il s'agit des peuples autochtones. La question de l'unité nationale ne peut être abordée sans que ne le soit en même temps celle des premières nations, de leurs préoccupations et de leurs droits.

M. Coon Come: J'ai des préoccupations à formuler relativement à l'article 35. Honorables sénateurs, le premier ministre et même le premier ministre du Québec ont dit que nos droits sont protégés parce qu'ils figurent dans la Constitution. Vous, sénateurs, ne serez pas ici éternellement. Vous prendrez votre retraite un jour, et je ne veux pas courir ce risque.

Je puis nommer tous les ministres qui nous ont dit, depuis que je représente le Grand conseil des Cris, qu'ils reconnaissaient que nos droits étaient enchâssés dans la Constitution, y compris notre droit à l'autonomie gouvernementale. Quand je vais en cour — et j'ai environ six ou sept causes devant les tribunaux actuellement —, le gouvernement fédéral produit des preuves disant que nos droits issus des traités sont dans la Constitution. C'est du droit contractuel.

La position qu'adoptent les politiques devant les tribunaux est différente. Pourquoi est-ce que je courrais le risque avec ce que vous me dites ici aujourd'hui? Pourquoi est-ce que je devrais vous croire sur parole? Je regrette, vous vous en irez. D'autres vous remplaceront. Pourquoi devrai-je courir ce risque? Si vous êtes d'accord avec moi, inscrivons cela dans une clause de non-dérogation pour que ce soit clair. Je ne veux pas courir ce risque. C'est pourquoi nous voulons une clause de non-dérogation affirmant et reconnaissant nos droits issus des traités.

Le sénateur Beaudoin: Je viens du Québec. De toute évidence, je veux que les droits soient constitutionnalisés pour que le Parlement ne puisse les modifier. Si le Parlement décide de les modifier, nous irons devant les tribunaux, qui détermineront que c'est inconstitutionnel — sauf si la modification est prévue par le mode de révision, à l'article 44.

Perhaps self-government can be achieved through the 7-50 formula. However, one thing is sure: If it is to be part of the amending formula as such, we need unanimity. This is exactly what we are facing in Quebec. We want to ensure that we are entirely protected. The only way to achieve that is by way of constitutional amendment. If we change the constitutional amending formula, we need unanimity. You may try to circumvent that provision, but that is the way it is written.

It is exactly the same for the aboriginal nations. If the formula is to be amended, unanimity is required. If we are talking about self-government, perhaps the Constitution can be changed with the 7-50 amending formula, and then Bill C-110 will apply.

Mr. Coon Come: My concern is that every time the Government of Quebec enters into these negotiations they raise the issue of the territorial integrity of Quebec. It is always a step and a tool. They want to ensure that they can diminish what the federal government can do, in order to achieve their objective to secede from Canada.

We must ensure at some point in time that aboriginal peoples will not be denied the right to determine their future. As it is right now, the federal government can take action to send a message. Right now, you are handing another tool to Quebec. The Prime Minister did it first with the motion on distinct society. Bill C-110 will give them another tool.

Right now, Canada could take action to maintain the highest law of the land. Yet Quebec has no veto at the moment to prevent Canada from doing anything that it wishes, such as protecting the territorial integrity of Canada.

Senator Beaudoin: That is another point.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, I have a question on the great feeling of distrust on the part of Grand Chief Mercredi. This morning he said in reference to the Senate that we should get rid of all of them. Perhaps he can clarify that comment. Perhaps I did not hear it properly.

Mr. Mercredi: You did not hear it right.

Senator St. Germain: Perhaps he made the comment in frustration. I share his frustration. When you said this morning that we will pass this bill, I must tell you that if I happen to vote in that direction it is certainly not because I had any preconceived notions when I came in here.

You seem to be lumping us all together. I suffered high blood pressure after the debate on Bill C-68, the gun control legislation. I take issue with your comment. As I am sitting here, I do not want to pass this bill because I think it is bad. It is ill-conceived and ill-planned. It is a knee-jerk reaction. It is tampering with the soul of Canada. Whatever you said about us, I accept it. After that last go around — and I do not know how this one will end — I feel as frustrated as you do.

L'autonomie gouvernementale est peut-être réalisable selon la formule 7-50. Cependant, une chose est sûre: si cela doit faire partie du mode de révision en tant que tel, il faut l'unanimité. C'est exactement ce à quoi nous sommes confrontés au Québec. Nous voulons garantir que nous sommes entièrement protégés. La seule manière d'y parvenir est de modifier la Constitution. Si nous modifions le mode de révision, il faut l'unanimité. On peut certes tenter de contourner cette disposition, mais c'est ce qu'elle prévoit.

Il en va exactement de même pour les peuples autochtones. Pour modifier le mode de révision, il faut l'unanimité. S'il s'agit d'autonomie gouvernementale, il se peut que la Constitution puisse être modifiée selon la formule 7-50; le projet de loi C-110 s'appliquera alors.

M. Coon Come: Le problème, c'est que toutes les fois que le gouvernement du Québec amorce ce genre de négociations, il soulève la question de l'intégrité territoriale du Québec. C'est toujours une étape et un prétexte. Il cherche à dénigrer le gouvernement fédéral afin d'atteindre son objectif de sécession.

Nous devons garantir qu'à un moment donné, dans l'avenir, les peuples autochtones ne seront pas privés de leur droit de déterminer leur avenir. Dans l'état actuel des choses, le gouvernement fédéral peut prendre des mesures pour envoyer un message. À l'heure actuelle, vous mettez un autre prétexte à la disposition du Québec. Le premier ministre l'a fait en premier avec sa motion sur la société distincte. Le projet de loi C-110 lui en fournit un autre.

Le Canada pourrait maintenant prendre des mesures pour maintenir la loi supérieure du pays. Le Québec ne dispose pas à l'heure actuelle de droit de veto pour empêcher le Canada de faire comme bon lui semble, comme protéger l'intégrité territoriale du Canada.

Le sénateur Beaudoin: C'est un autre problème.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le président, j'ai une question à poser sur le grand manque de confiance du Grand Chef Mercredi. Ce matin, faisant allusion au Sénat, il a dit qu'on devrait s'en débarrasser. Il voudra peut-être expliciter sa pensée. Je n'ai peut-être pas entendu comme il faut.

M. Mercredi: Vous n'avez pas bien entendu.

Le sénateur St. Germain: Il a peut-être fait cette remarque parce qu'il est déçu. Je partage son sentiment de frustration. Vous avez dit ce matin que nous allions adopter ce projet de loi. Or, je dois vous dire que si jamais je vote pour, ce n'est assurément pas parce que je suis arrivé ici avec des idées préconçues.

Vous semblez nous mettre tous dans le même sac. J'ai souffert d'hypertension à l'issue du débat sur le projet de loi C-68, la loi sur le contrôle des armes à feu. Je ne partage pas votre avis là-dessus. Au moment où je vous parle, je ne veux pas que ce projet de loi soit adopté parce que je le trouve mauvais. Il est mal ficelé. Il tient de la réaction instinctive. Il altère l'âme du Canada. Tout ce que vous avez dit à notre sujet, je l'accepte. Après la dernière tentative — et j'ignore quelle sera l'issue de celle-ci —, je me sens tout aussi frustré que vous.

I should like you to tell me if past governments were this bad in terms of lack of consultation. I am opening the door wide now. If we are to get slammed, we might as well get slammed and lay our cards on the table.

With respect to Bill C-68 every living, breathing one of you came here and said that you were not consulted. The government told us that they sent out letters to all of you. Again, you say that you were not consulted on something that I honestly believe will change dramatically the future of this country insofar as constitutional matters are handled. I am not a constitutional expert; nor do I want to be.

They seem to feed on each other. When I ask these constitutional experts questions — and I will not name any — they tell me that if it is not constitutional then the aboriginal people can go to court. That is what I mean when I say that they feed on each other. There are academics at universities who feed their colleagues who work in the courts, not to mention judges. It does not seem that advance the cause of logic.

I want to ask Chief Mercredi about this consultation business. I should like you to clarify what I accused you of, which, perhaps, was wrong. If I was wrong, then I apologize. However, I should like your comment on the issue of consultation.

I have studied some of the history of where I come from, which is the Red River settlement area. I have also studied Cuthbert Grant. Those people were not consulted then. History seems to be repeating itself. I should like your comments.

Mr. Mercredi: There was no consultation on this bill. I met with the Minister of Indian Affairs on one occasion at which time I raised the issue of what their plans were. His response was that as far as he was aware nothing would happen because the Prime Minister would be out of the country. The next day I learned that he was appointed to a committee on national unity. I have not met with him since.

I have written to the chairman of the committee on national unity, Mr. Massé, asking him to invite the Assembly of First Nations to meet with him. I received a letter from him indicating that I should see Ron Irwin. I replied to him stating that we want to meet with the committee in order to discuss these issues with them. I pointed out that Mr. Irwin does not speak for the First Nations.

Following that, I received another letter in which it was indicated that Mr. Irwin is a member of the committee. Subsequent to that I wrote to all the committee members. Thus far, I have received a response from the majority. The responses are all the same: "Go see Ron Irwin." There was no consultation before the bill was drafted and tabled in the House of Commons.

Ms Kuptana: I wish to answer your question as well as address another issue which was raised earlier with respect to section 35 and its implications.

J'aimerais que vous me disiez si les gouvernements antérieurs ont été si peu enclins à procéder à des consultations. Sur ce, j'ouvre la porte toute grande. Si l'on doit nous claquer la porte au nez, mieux vaut sans doute que nous jouions cartes sur table.

En ce qui concerne le projet de loi C-68, vous êtes tous venus vous plaindre de ne pas avoir été consultés. Le gouvernement nous a dit qu'il avait envoyé des lettres à tout le monde. Or, vous dites que vous n'avez pas été consultés au sujet de quelque chose qui, à mon humble avis, modifiera de façon dramatique l'avenir de ce pays en ce qui concerne le dossier constitutionnel. Je ne suis pas un expert constitutionnel et je n'ai pas l'intention de le devenir.

On dirait que chez ces gens-là, l'un apporte de l'eau au moulin de l'autre. Quand je leur pose des questions — et je ne vais nommer personne — ils me répondent que si ce n'est pas constitutionnel les autochtones peuvent alors porter l'affaire devant les tribunaux. Voilà ce que j'entends quand je dis que, dans ce milieu, l'un apporte de l'eau au moulin de l'autre. Il y a les universitaires qui apportent de l'eau au moulin de leurs collègues qui travaillent à la cour, sans parler des juges. Cela ne semble pas être une garantie de logique.

Je veux interroger le chef Mercredi sur la consultation qui a eu lieu ou pas. J'aimerais vous apportiez des précisions à propos de ce dont je vous ai accusé, peut-être à tort. Si j'ai tort, alors je m'excuse. Quoi qu'il en soit, j'aimerais que vous vous prononciez sur le processus de consultation.

J'ai étudié un peu l'histoire de ma région natale, plus précisément celle de la colonie de la rivière Rouge. J'ai également étudié la vie de Cuthbert Grant. On n'avait pas consulté ces gens-là. L'histoire se répète, semble-t-il. J'aimerais connaître votre avis là-dessus.

M. Mercredi: Ce projet de loi n'a été précédé d'aucune consultation. J'ai eu un seul entretien avec le ministre des Affaires indiennes, entretien au cours duquel je lui ai demandé quelles étaient les intentions du gouvernement. Il m'a répondu qu'à son avis il ne se passerait rien parce que le premier ministre serait à l'extérieur du pays. Le lendemain j'ai appris qu'il avait créé le comité sur l'unité nationale. Je ne l'ai pas revu depuis.

J'ai écrit au président du comité sur l'unité nationale, M. Massé, pour lui demander d'inviter l'Assemblée des premières nations à le rencontrer. J'ai reçu une lettre de lui me suggérant de voir Ron Irwin. Je lui ai répondu que nous voulions rencontrer les membres du comité pour discuter de ces questions avec eux. J'ai insisté sur le fait que M. Irwin n'est pas le porte-parole des premières nations.

Après quoi, j'ai reçu une autre lettre dans laquelle il était dit que M. Irwin était membre du comité. J'ai alors écrit à tous les membres du comité. La plupart d'entre eux m'ont répondu. Leurs réponses se résument à ceci: «Allez voir Ron Irwin». On n'a procédé à aucune consultation avant la rédaction du projet de loi et son dépôt à la Chambre des communes.

Mme Kuptana: Je veux répondre à votre question et à celle qui a été soulevée plus tôt à propos de l'article 35 et ses implications.

Under section 35(1) aboriginal peoples have a right to participate in constitutional conferences where proposals are being considered to amend section 91.24 of the Constitution Act, 1867 or Part II of the Constitution Act, 1982.

Section 35 is not the only source setting out aboriginal and treaty rights. As Chief Mercredi mentioned, the federal government also has a fiduciary responsibility to aboriginal peoples. Since the federal government has a fiduciary duty, it must act in a manner which protects our rights and interests. Our rights and interests will clearly be affected by the amending formula or any amendments to it.

As aboriginal peoples, the 1997 conference is not where we want our participation discussed. We should be there by virtue of the fiduciary responsibility that the federal government has to aboriginal peoples.

The federal government has been treating aboriginal peoples in an exclusionary way. Whenever I have brought issues to the attention to the Prime Minister or to the relevant minister with respect to constitutional reform or national unity, I have been simply referred down to the Minister of Indian and Northern Affairs. The Prime Minister has said in correspondence to me, "There is no way your issues will be dealt with. Deal with the Minister of Indian Affairs and Northern Development." We will table that correspondence with the committee today.

The central issue here is that aboriginal peoples have demonstrated that we are able to participate effectively in the interests of our people in constitutional discussions. How will this country be furthered as a country by excluding aboriginal peoples?

**Senator St. Germain:** I agree with you. The exclusionary aspect and the referral to DIAND are the tools of destruction of our aboriginal peoples.

I have commented that it has felt like we are children of a lesser God when we are dealing with some of these things. I will be here for 17 years, Chief Coon Come.

The question is, why are you not asking us to block this legislation as opposed to amending it? I feel that, by amending it, somehow we will allow a precedent to be set with vetoes coming from everywhere, and it will play to the detriment of all Canadians. I do not sit here representing Quebec or British Columbia, but for Canada, and that includes everyone, along with their inherent rights.

Mr. Sinclair: The lack of consultation and involvement is probably the root of the problem.

As I said this morning, I am not a constitutional expert, but I have been involved in these meetings for a long time. In 1982, I looked at the Constitution as reaffirming our rights rather than

Aux termes du paragraphe 35(1), les peuples autochtones ont le droit de participer aux conférences constitutionnelles où l'on étudie des propositions de modification de l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1967 ou de la Partie II de la Loi constitutionnelle de 1982.

L'article 35 n'est pas le seul document où sont énoncés les droits des autochtones et les droits issus des traités. Comme le chef Mercredi l'a mentionné, le gouvernement fédéral doit s'acquitter d'une obligation fiduciaire envers les peuples autochtones. Par suite de cette obligation, le gouvernement fédéral doit agir de manière à protéger nos droits et nos intérêts. Il est clair que nos droits et nos intérêts sont touchés par la formule de modification et toute autre modification la concernant.

Nous, peuples autochtones, ne voulons pas attendre la tenue de la conférence de 1997 pour que l'on débatte de notre participation. Nous devrions y être en raison de l'obligation fiduciaire dont le gouvernement fédéral doit s'acquitter envers les peuples autochtones.

Depuis toujours le gouvernement fédéral adopte une politique d'exclusion à l'égard des autochtones. Chaque fois que j'ai porté ces questions à l'attention du premier ministre ou du ministre responsable de la reforme constitutionnelle ou de l'unité nationale, on s'est contenté de me renvoyer au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans une lettre qu'il m'a adressée, le premier ministre dit ceci: «Il n'est pas question que vos questions y soient débattues. Parlez-en au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.» Nous transmettrons aujourd'hui cette correspondance au comité.

Le point névralgique, c'est que les peuples autochtones ont fait la preuve qu'ils sont en mesure de défendre leurs intérêts dans le cadre des discussions constitutionnelles. Comment ce pays pourra-t-il encore progresser s'il exclut les peuples autochtones?

Le sénateur St. Germain: Je suis d'accord avec vous. La politique d'exclusion et le renvoi au MAINC ne peuvent servir qu'à la destruction de nos peuples autochtones.

J'ai fait la remarque que c'était comme si nous étions les enfants du silence quand nous abordons ce genre de choses. Je serai ici pendant 17 ans, chef Coon Come.

Il s'agit de savoir pourquoi vous ne nous demandez pas d'empêcher l'adoption de cette mesure législative plutôt que de la modifier. J'estime qu'en modifiant le projet de loi nous risquons de créer un précédent, des demandes de veto fuseraient de partout au détriment de tous les Canadiens. Je ne siège pas ici pour représenter le Québec ou la Colombie-Britannique, mais bien le Canada, c'est-à-dire tout le monde, et pour défendre les droits inhérents de chacun.

M. Sinclair: Le manque de consultation et de participation est probablement à l'origine du problème.

Je l'ai dit ce matin, je ne suis pas un expert constitutionnel, mais je participe à ces réunions depuis longtemps. En 1982, je considérais la Constitution comme un moyen de consolider nos giving us any rights. However, those were grounds enough to build on.

In excluding us over the years, and particularly in respect to this new amendment, the government is building up other provinces and other barriers such that our rights will no longer be protected. At what point do your laws begin to override ours? That question can be considered in many cases, particularly the one on our hunting and gathering rights. Provincial and federal laws supersede many of our own rights. As a result, we lose. Many of us are in the courts fighting over fundamental rights. Most Canadians are not required to go to court over such matters. We must be involved in any of these amendments or discussions as full participants. Otherwise, we will be left behind.

As I said this morning, what good is it if you give everyone a veto and then give us a veto? It would go against what I said this morning. How many vetoes will you allow? Will you then give another layer of vetoes to again exclude us and keep on with this one-upmanship, or do we sit down and have meaningful discussions so that our rights are clearly entrenched in the Constitution. How do we fulfil those rights? How do we go about that business?

It seems to me — and I think the national chief expressed it properly — that we are not practising self government here. Government policy is governing us, not ourselves. That is where things must change. We cannot win. Every time power is transferred from the federal government, it is not transferred to us, but to the provinces, and without our consultation. At what point will our nation become so divided up that we cannot even come back to the federal government when we have a problem? They have the responsibility for us, but we are relegated to each separate province across this nation and perhaps even to a separate country.

Mr. Mercredi: I wish to respond to the question concerning why we are asking for amendments. That is not the AFN's position. The Assembly of First Nations' position is that you cannot fix this bill.

When the Meech Lake Accord was being sold to the Canadian population, our legal advisers were telling us that non-derogation clauses are not enough. Once the Meech Lake Accord became law, it would be too late. The same arguments could be made for this bill. A non-derogation clause is not a solution. The issues are not just about aboriginal and treaty rights and our place in the nation, but about reforming Canada and changing it. That is where the vetoes come into operation as well.

Our problem is that we have spent 10 years, maybe more, in trying to get explicit recognition of the inherent right to self-government. We still do not have it, and all we are dealing droits, non pas comme un moyen d'en obtenir d'autres. C'était néanmoins une base solide sur laquelle on pouvait bâtir.

Non content de nous exclure au fil des ans, entre autres, du processus devant mener à l'adoption de cette nouvelle modification, le gouvernement crée d'autres provinces et dresse d'autres obstacles, si bien que nous droits ne seront plus protégés. À quel moment vos lois ont-elles plus d'importance que les nôtres? Cette question peut se poser dans bien des cas, notamment en ce qui concerne nos droits de chasse et de cueillette. Les lois provinciales et fédérales supplantent bon nombre de nos droits. Nous perdons donc au change. Nous sommes nombreux à devoir défendre nos droits fondamentaux devant les tribunaux. La plupart des Canadiens n'ont pas à recourir aux tribunaux pour ce genre de choses. Il faut que nous participions pleinement au processus d'élaboration de ces modifications et aux discussions qui s'ensuivront. Sans quoi, nous serons laissés pour compte.

Comme je l'ai dit ce matin, à quoi bon nous concéder un veto si vous avez pris soin au préalable d'accorder cette faveur à tout le monde? Cela irait à l'encontre de ce que j'ai dit ce matin. Combien de veto accorderez-vous? Déciderez-vous d'une autre série de veto pour nous exclure de nouveau et poursuivre ce petit jeu d'ascension politique, ou bien pourrons-nous participer à des discussions de grande portée de façon que nos droits soient clairement inscrits dans la Constitution? Comment ces droits sont-ils respectés? Que fait-on à cet égard?

Il me semble — et le chef national a très bien exprimé ce point de vue — que l'on ne pratique pas l'autonomie gouvernementale ici. C'est la politique gouvernementale qui nous dirige, pas nous. C'est dans ce domaine que les choses doivent changer. Nous ne pouvons sortir gagnants de cette situation. Chaque fois que le gouvernement fédéral cède un pouvoir, ce sont aux provinces, pas à nous, qu'il est donné, et ce, sans consultation aucune. Quand viendra le moment où notre nation sera à ce point morcelée que nous ne pourrons même pas nous adresser de nouveau au gouvernement fédéral quand nous ferons face à un problème? Ce sont les provinces qui assument telle ou telle responsabilité à notre place, nous n'avons plus qu'à nous en remettre à chacune des provinces et, qui sait, un jour peut-être, à un pays séparé.

M. Mercredi: Je tiens à répondre à la question concernant les raisons pour lesquelles nous demandons des amendements. Telle n'est pas la position de l'APN. L'Assemblée des premières nations est plutôt d'avis que ce projet de loi est irrécupérable.

Quand on a essayé de vendre les mérites de l'Accord du lac Meech à la population canadienne, nos conseillers juridiques nous disaient que des dispositions non dérogatoires, ça ne suffisait pas. Une fois l'Accord du lac Meech devenu loi, il serait trop tard. Les mêmes arguments valent pour ce projet de loi. Une disposition non dérogatoire ne constitue pas une solution. Ce qui est en cause, ce n'est pas seulement les droits des autochtones et les droits issus de traités, car il s'agit essentiellement de réformer le Canada, de le changer. C'est là que les veto interviennent.

Le problème, c'est que cela fait 10 ans, et probablement davantage, que nous essayons de faire reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Nous n'y sommes pas encore with is the formula of 7-50. Now you are introducing a new formula that will give vetoes to five regions. That is the issue.

How will non-derogation help us in that context? How useful are non-derogation clauses in the end? It is not just the amending formula that people must be concerned about, but the politics that come with that.

To make it clear, the Assembly of First Nations is not advocating amending the bill. Our position is that you should send it back and tell the Prime Minister that he must do business a different way. He should have learned from Meech Lake experience to be inclusive. The process adopted in the Charlottetown process was the right process. Perhaps the result was rejected, but the process was correct. Something akin to that should be recommended to the Government of Canada. They should start over again.

The fact of the matter is that no one in Quebec is happy with that bill. Not even the federalists in Quebec are happy with that bill. How will it help anyone in terms of national unity? It will not.

**Senator Beaudoin:** Wait until tomorrow; Claude Ryan is to come and speak on this legislation.

Mr. Mercredi: We have some concerns about the resolution on distinct society that was passed. We cannot address that here. There is a direction by the Prime Minister, through his cabinet and government, to act as if Quebec is a distinct society. Where is the resolution telling the cabinet and the bureaucracy to act as if we have treaty and aboriginal rights? There is no resolution concerning us, and we cannot address that here because it is not part of the bill. This bill is about vetoes only.

I am not concerned about protecting Canada's territorial integrity. That is not my role as a national chief or as an Indian leader. My role is to protect the territorial integrity of the First Nations, their land and their resources. Any contemplation here about a non-derogation clause must reflect our territorial integrity, not just Canada's or the provinces', but the First Nations' too.

Mr. Morin: I want to respond to the first question posed by Senator Beaudoin with respect to whether we feel our rights are currently protected under section 35 and whether we feel the need for further entrenchment and protection.

I agree with the other speakers. First, we think that our rights are protected in section 35. That is our view and interpretation. However, it is not that difficult to find interests in Canadian society who offer a different interpretation, meaning that no existing rights are protected in section 35 to begin with, especially with respect to we Métis people. Our legitimacy as aboriginal people with legitimate rights is constantly put into question. We are always fighting an uphill struggle to have our aboriginal rights recognized.

parvenus, il n'est question que de la formule du 7-50. Et voilà que vous introduisez une nouvelle formule qui vise à accorder des veto à cinq régions. Tel est le problème.

En quoi la non-dérogation nous sera-t-elle utile dans ce contexte? À quoi aboutiront ces dispositions de non-dérogation? Ce n'est pas seulement la formule de modification qui importe, mais également les orientations qui l'accompagnent.

En un mot, l'Assemblée des premières nations n'est pas favorable à la modification du projet de loi. Nous estimons que vous devriez le renvoyer et demander au premier ministre de procéder différemment. L'expérience du lac Meech aurait dû lui apprendre qu'il lui faut pratiquer l'inclusion. Le processus adopté pour l'Accord de Charlottetown était le bon. Le contenu a peut-être été rejeté, mais le processus était parfait. On devrait recommander quelque chose d'analogue au gouvernement du Canada. Il faut reprendre le collier.

Le fait est que personne au Québec n'est heureux de ce projet de loi. Pas même les fédéralistes québécois. Qu'y gagnerait l'unité nationale? Absolument rien.

Le sénateur Beaudoin: Attendez demain; Claude Ryan doit venir parler de cette mesure législative.

M. Mercredi: Nous avons des réserves sur la résolution concernant la société distincte qui a été adoptée. Mais cela déborde notre propos. Le premier ministre a, par l'intermédiaire de son Cabinet et du gouvernement, a pris la décision d'agir comme si le Québec était une société distincte. Où est la résolution qui dit au Cabinet et aux fonctionnaires d'agir comme si les droits des autochtones et les droits issus de traités étaient une réalité? Il n'y a aucune résolution qui nous concerne, et nous ne pouvons pas aborder la question ici parce qu'elle ne s'inscrit pas dans ce projet de loi. Il ne concerne que les veto.

La protection de l'intégrité territoriale du Canada, cela ne me regarde pas. Tel n'est pas mon rôle en tant que chef national ou dirigeant indien. Mon rôle, c'est de protéger l'intégrité territoriale des premières nations, leurs terres et leurs ressources. Toute réflexion sur l'adoption d'une clause de non-dérogation doit tenir compte de notre intégrité territoriale, non seulement celle du Canada ou des provinces, mais également des premières nations.

M. Morin: Je voudrais répondre à la première question qu'a posée le sénateur Beaudoin, à savoir si nous estimons que nos droits sont actuellement protégés aux termes de l'article 35 et si nous estimons qu'il y a tout lieu de leur conférer une plus grande protection encore dans la Constitution.

Je suis d'accord avec les autres personnes qui ont pris la parole. Tout d'abord, nous pensons que nos droits sont protégés aux termes de l'article 35. Tel est notre avis et telle est notre interprétation. Toutefois, ils sont nombreux dans la société canadienne les groupes d'intérêts qui proposent une interprétation différente, à savoir que les droits actuels ne sont aucunement protégés aux termes de l'article 35, à commencer par ceux des Métis. Notre légitimité en tant que peuple autochtone avec des droits légitimes est constamment mise en question. Nous menons

I want to give you a concrete example of what I am talking about because this is not strictly an academic matter. I am talking about real issues that have an impact on the lives of our people and our communities on a daily basis, yesterday, today and tomorrow.

The Métis Nation of Ontario established a particular policy a few years ago. It took the position that their members had the inherent right to hunt, fish, trap and gather resources. It issued a policy so that the Métis hunt, as it is called in the province of Ontario, was done on a rational basis, bearing in mind the conservation of the species. Our people began hunting on the basis that they have the right to hunt, fish and trap.

Subsequently, some of our people were charged by the province of Ontario. They are currently before the courts. Many of our people are poor. It is difficult for us to fight these issues in the courts because we do not have the resources to do so. Governments know that and they take advantage of our poverty in order to ensure that their point of view comes across in the courts. Through the Métis Nation of Ontario, our people established a Métis legal defence fund to allow these individuals to defend their rights as Métis people in the courts.

The community of Dryden, Ontario, set up a lottery in order to make money for the legal defence fund. Yesterday, in Dryden, the police charged the Métis Nation of Ontario and a number of individuals in that community with fraud. The police say that these individuals did not have the proper licence to conduct this particular lottery. It was a raffle for a ski-doo.

A news release was issued today by the Métis Nation of Ontario outlining their position. The Métis Nation of Ontario asked the Chief of the Dryden Police Service to draw the winning ticket for the snowmobile which it now has in its possession. The Métis Nation had scheduled a draw for this coming Friday, January 26, 1996, but it is now prevented from holding the draw because the tickets, funds and ski-doo were confiscated by the police yesterday.

This is a real-life situation. Our poverty stricken people in the province of Ontario are trying to raise funds for the legal defence fund so we can protect our rights in the courts when governments oppose us and say we have no rights. That is a real example of how governments interpret the Constitution to mean that we have no rights. When we take measures to ensure that we have resources to protect ourselves in the courts, they charge us with fraud and confiscate our lottery tickets.

One of the exceptions to this case occurred just a couple of days ago when a provincial court ruled that a person holding himself out as a non-status Indian had the right to hunt and fish in the province of Ontario. On Monday, a judge ordered the Ministry of Natural Resources to expand its interim enforcement policy to include Métis and non-status Indians and to recognize

toujours une bataille difficile pour que nos droits en tant qu'autochtones soient reconnus.

J'aimerais vous donner un exemple concret de ce dont je parle, car cela n'a rien de théorique. Je parle de vrais problèmes qui ont aujourd'hui une incidence sur la vie quotidienne de nos peuples et de nos collectivités, comme il en a été hier et comme il en sera demain.

La nation des Métis de l'Ontario a adopté une politique particulière il y a quelques années. Elle a décidé que ses membres avaient le droit inhérent de chasser, de pêcher, de prendre des animaux à fourrure au moyen de pièges et d'exploiter diverses ressources. Cette politique se voulait un moyen de garantir que la chasse pratiquée par les Métis se fasse de façon rationnelle, afin de protéger les espèces. Notre peuple a commencé à se livrer à la chasse, convaincu de son droit de chasse, de pêche et de piégeage.

Par la suite, la province de l'Ontario a porté des accusations contre certains de nos gens. Ces derniers sont présentement devant les tribunaux. Beaucoup parmi nous sommes pauvres. Nos ressources financières ne nous permettent guère d'aller devant les tribunaux. Les gouvernements le savent et ils profitent de notre pauvreté pour faire valoir leur point de vue devant les tribunaux. Avec l'aide de la nation des Métis de l'Ontario, nos gens ont créé un fonds de défense juridique pour pouvoir défendre leurs droits en tant que métis devant les tribunaux.

La communauté de Dryden, en Ontario, a créé une loterie pour soutenir le fonds de défense juridique. Hier, les services de police de cette localité ont porté des accusations de fraude contre la nation des Métis de l'Ontario et certains membres de cette communauté, affirmant que ces personnes n'avaient pas de permis pour créer ce type de loterie. Il s'agit d'une tombola dont le prix à gagner est une motoneige.

La nation des Métis de l'Ontario a publié aujourd'hui un communiqué dans lequel elle explique sa position. Elle demande au chef de police de la communauté de Dryden de procéder au tirage du billet gagnant de la motoneige, qui est présentement en possession des services de police. La nation des Métis avait prévu procéder au tirage le vendredi 26 janvier 1996, mais elle se voit présentement dans l'impossibilité de le faire parce que les billets, l'argent et la motoneige ont été confisqués par la police hier.

Il s'agit là d'un fait authentique. Nos gens en Ontario, qui sont pauvres, tentent de trouver un moyen de contribuer à un fonds de défense qui nous permettra de défendre nos droits en justice contre les gouvernements qui s'opposent à nous et prétendent que nous n'avons pas de droits. Voilà un exemple concret de la manière dont les gouvernements interprètent la Constitution et nient l'existence de nos droits. Lorsque nous tentons de nous donner les moyens de nous défendre en justice, le gouvernement nous accuse de fraude et confisque nos billets de loterie.

Il y a cependant des exceptions, puisqu'il y a quelques jours un tribunal provincial a statué qu'un individu qui se considérait comme un Indien non inscrit et évitait de chasser et pêcher avait en fait le droit de pratiquer ces activités dans la province de l'Ontario. Lundi, un juge a ordonné au ministère des Ressources naturelles d'étendre l'application de sa politique de mise en

that they have the right to hunt and fish for food and for commercial purposes.

I wanted to bring that example to light because in a real way it illustrates our point that there must be clear recognition in the Constitution that we have these rights. That is the only way we as aboriginal people will make progress in this country.

In the 1980s, there were four first ministers conferences. There was a commitment in the Constitution Act, 1982. There was the constitutional accord of 1983. I have not explored this issue myself. I am not a constitutional law expert, but if it were ever advanced in the courts, an argument could be made that there is a legal obligation on the part of all governments in Canada to complete the unfinished business of ensuring that our rights are clearly protected in the Constitution. Even if there were no legal argument to be made, certainly on moral grounds, if we are talking about reopening the Constitution and the amending formula, a priority must be given to recent constitutional history and the commitments made in the Constitution of Canada in the 1980s. One of the priority items which must be dealt with in that process is aboriginal rights.

Ms Kuptana: I wish to return to Senator St. Germain's question regarding why we are not opposing this legislation outright.

I made a presentation this morning on behalf of the Inuit suggesting that the committee recommend to the federal government that it reconsider this piece of legislation because of the question of its constitutionality, its threat to national unity and the difficulties it would impose on the amending formula. If that failed to come about, we can oppose all we want, but the reality is that the federal government will go ahead and do whatever it wants to do anyway. We must live with the consequences. In trying to make the best of a bad piece of legislation, this morning we put forward specific amendments so that aboriginal peoples can live with this bill.

From the Inuit point of view, we recommended that if the federal government is going to introduce and enact this piece of legislation, it should avoid anything with respect to constitutional provisions relating to aboriginal rights or aboriginal peoples and provide for a consent requirement.

I hope that answers your question.

Mr. Coon Come: As you know, I am from the province called Quebec. I am a Cree. My people have their own land. No matter what happens, the Cree will not leave. We will stay on our lands and in our territories. The reality is that in Quebec the separatists have made certain claims that they would take the Cree and their territory with or without our consent; that they would transfer and assume the responsibilities of the federal government. They assume that this right would automatically be transferred to them through an independent Quebec.

application provisoire aux Métis et aux Indiens non inscrits et de leur accorder le droit de pratiquer la chasse et la pêche à des fins de subsistance et dans un but commercial.

Je tenais à citer ce cas en exemple parce qu'il illustre bien la nécessité de faire reconnaître clairement ces droits dans la Constitution. C'est la seule façon pour les autochtones de faire des progrès.

Durant les années 80, il y a eu quatre conférences des premiers ministres. Les gouvernements ont pris un engagement dans la Loi constitutionnelle de 1982. Puis il y a eu l'accord constitutionnelle de 1983. Je n'ai pas examiné la question moi-même. Je ne suis pas un constitutionnaliste, mais si jamais la question était soulevée devant les tribunaux, on pourrait faire valoir que tous les gouvernements canadiens sont légalement tenus de meneur à terme l'engagement qu'ils ont pris de reconnaître clairement nos droits dans la Constitution. Même si aucun argument juridique ne pouvait être invoqué, des fondements moraux commandent, si on envisage de reprendre le débat de la Constitution et de la formule de modification, de tenir compte en priorité des récents développements constitutionnels et des engagements pris dans la Constitution au cours des années 80. Un des aspects prioritaires de cet exercice concernerait les droits des autochtones.

Mme Kuptana: Je désire revenir à la question du sénateur St. Germain, qui demandait pourquoi nous ne nous opposons pas carrément à ce projet de loi.

Dans l'exposé que j'ai fait ce matin au nom des Inuit, j'ai proposé que le comité recommande au gouvernement fédéral de réexaminer le projet de loi du point de vue de sa constitutionnalité, de la menace qu'il représente pour l'unité nationale et des difficultés qu'il créerait en ce qui concerne le mode de révision. En cas d'échec, nous pourrons nous opposer à tout ce que nous voudrons, mais le gouvernement n'en ira pas moins de l'avant et fera tout ce qu'il voudra. Nous devrons en supporter les conséquences. Nous proposons ce matin des amendements précis qui visent à améliorer le plus possible un mauvais projet de loi et à le rendre tolérable pour les autochtones.

En ce qui concerne le point de vue des Inuit, nous avons recommandé que si le gouvernement fédéral dépose et adopte ce projet de loi, il évite de toucher aux dispositions constitutionnelles concernant les droits des autochtones et les peuples autochtones et qu'il adopte une disposition exigeant le consentement des autochtones.

J'espère que cela répond à votre question.

M. Coon Come: Vous savez que je viens de la province qu'on appelle le Québec. Je suis un Cri. Mon peuple possède son propre territoire. Quoi qu'il arrive, les Cris ne le quitteront pas. Nous continuerons de vivre sur nos terres et notre territoire. Au Québec, les séparatistes ont affirmé qu'ils prendraient notre territoire avec ou sans notre consentement et qu'ils assumeraient les responsabilités du gouvernement fédéral. Ils croient que l'indépendance du Québec s'accompagnera automatiquement du transfert de ce droit.

The separatists claim that they have the right to selfdetermination and we do not; the separatists claim that they have the right to hold their own referendum and we do not.

They have passed a bill that begins with the diminishing of our rights and status as a people under the present Constitution, which says that the treaty rights of aboriginal peoples is entrenched in the Constitution. However, my people have not been silent. We live day to day with this threat. We have done our own homework. We have consulted our people through our own commission which toured the whole Cree territory. We had our own referendum to determine our future. We have the right to determine with whom we want to associate ourselves. We held a referendum and hired helicopters to go into our communities to reach out to our people out on the hunting grounds and out fishing, because we felt it was important. We took the threat seriously.

Once we had asserted our rights, to defend our position we decided we would call upon the federal government to take a position as to whether they would exercise their constitutional obligation and fiduciary responsibility to the aboriginal people. Would they apply a double standard and recognize the right of Quebec to hold a referendum but deny it to aboriginal peoples; recognize the Quebecers' right to self-determination but deny the right of self-determination to the aboriginal peoples of Canada?

When we come here, yes, I see there is an imbalance. Our original position on this legislation was, let us block it as our first choice. How many bills have been introduced on which aboriginal peoples have appeared to express their point of view, only to walk out knowing full well that those amendments would not be taken into consideration? However, we have not given up. We have come here.

These amendments and this non-derogation clause are in relation to a federal act. They are not amendments to the Constitution. It creates an imbalance with regard to the responsibilities of the federal government and the Constitution. I have come in here with suggestions and a possible amendment, which, I feel, would give us some reassurance that the federal government will not give way to this threat in Quebec, that Canada will not tie its hands with Bill C-110. As it stands, the federal government will not be able to do anything because the vetoes given to the provinces will give the provinces the power to decide. I have a problem with that. The provinces are to be given additional powers which they can use perhaps to limit the powers or block the initiatives of the aboriginal peoples.

As if the provinces do not have enough, the federal government is saying, "Here is some more. Take it. We will give it to you." No one knows the extent of those veto powers and how they can be exercised, but one thing is certain: Giving the provinces the right to exercise a veto will make the provinces stronger, at the expense of our rights.

Les séparatistes affirment qu'ils ont le droit à l'autodétermination, mais ils nous refusent ce droit. Ils affirment qu'ils ont le droit de tenir leurs propres référendums mais que nous ne pouvons pas en faire autant.

Ils ont adopté un projet de loi qui commence par réduire les droits que la Constitution reconnaît à notre peuple, notamment les droits issus des traités. Mon peuple n'est cependant pas demeuré silencieux. Nous vivons avec cette menace de façon quotidienne. Nous avons fait nos propres recherches. Notre commission a consulté notre peuple dans le cadre d'une tournée de l'ensemble du territoire cri. Nous avons tenu notre propre référendum sur notre avenir. Nous avons le droit de décider à qui nous voulons nous associer. Nous avons tenu un référendum et nous nous sommes rendus en hélicoptères auprès de nos gens sur les territoires de chasse et de pêche car il était important de les consulter. Nous avons pris la menace au sérieux.

Après avoir déterminé nos droits, nous avons décidé de défendre notre position en demandant au gouvernement fédéral de dire s'il entendait exercer ses obligations constitutionnelles et ses responsabilités fiduciaires envers les autochtones. Nous avons voulu savoir si le gouvernement entendait appliquer une politique de deux poids deux mesures en reconnaissant au Québec le droit de tenir un référendum mais en niant ce même droit aux autochtones; en reconnaissant au Québec le droit à l'autodétermination mais en refusant ce droit aux peuples autochtones du Canada.

Nous sommes venus, tout en sachant qu'il existe un déséquilibre. Notre intention première était de nous opposer à l'adoption de ce projet de loi. Combien de projets de loi ont été adoptés après que les autochtones ont comparu pour exprimer leur point de vue à leur sujet tout en sachant très bien que les modifications qu'ils avaient proposées ne seraient pas retenues? Nous n'avons cependant pas renoncé et c'est pourquoi nous sommes ici.

Ces modifications et cette disposition de non-dérogation se rapportent à une loi fédérale. Elles ne sont pas des modifications constitutionnelles. Elles créent un déséquilibre en ce qui concerne les responsabilités du gouvernement fédéral et la Constitution. Je suis venu ici dans le but de soumettre des propositions et un amendement qui, selon moi, pourrait donner aux autochtones une certaine garantie que le gouvernement fédéral ne laissera pas cette menace se concrétiser au Québec et que le Canada n'aura pas les mains liées par le projet de loi C-110. Dans sa forme actuelle, ce projet de loi ne laissera aucune possibilité au gouvernement fédéral car le droit de veto accordé aux provinces permettra à ces dernières de décider. Les provinces auront des pouvoirs additionnels qu'elles pourraient utiliser pour limiter les pouvoirs des autochtones ou faire obstacle à leurs initiatives.

Le gouvernement fédéral cède de nouveaux pouvoirs aux provinces, comme si elles n'en avaient pas déjà suffisamment. Personne ne peut dire quelle portée auront ces pouvoirs ni comment ils seront exercés, mais il est certain que le droit de veto accroîtra les pouvoirs des provinces aux dépens des droits des autochtones.

So I come here knowing the reality in Quebec, because I come from northern Quebec. My next-door neighbour is Lucien Bouchard. That is his riding. Right below me is another separatist riding. These are the realities. They are obsessed. I am sure that Senator Beaudoin would understand that. Senator Watt also comes from Quebec. These are realities. I certainly would not like to see the federal government's hands tied. I would call upon them to exercise their fiduciary responsibilities. Will they uphold the law of the land and maintain the rule of law? Will they exercise the right that they claim they have under their Constitution? I do not want their hands to be tied because now, under the present veto powers, they are restricted.

Senator St. Germain: Thank you. Until I walk in your moccasins, I will never know what you have had to deal with this government.

Senator Watt: If I understand correctly, the non-derogation clause approach that you have put forward is not your preferred choice, knowing that there will be a definite impact on the aboriginal peoples if this bill goes through. However, I think you are saying here that this is a minimum, a way of looking at it that could reduce the impact so that the Government of Canada will continue to have special roles with regard to the aboriginal people in this country. I think you object to the idea of the provincial government being empowered by a veto given by the central government. I certainly share that view with you.

For a number of years, Jim Sinclair and I have been players in this field, going back to 1982. I do not like the idea, but, unfortunately, I think the country is moving in the direction of handcuffing itself. At the same time, it is quite clear in my mind, from the little that I understand about the Constitution and the law, that rather than continuing to build on section 35, this legislation actually diminishes that possibility.

If I understood you correctly, you would rather see this bill put to bed and never have to deal with it again, but if there is to be a meaningful constitutional amendment down the road, it should be dealt with at the constitutional level, not at the legislative level. Am I hearing you correctly? Is this what you are saying? I was not here this morning when you made your presentations and I am trying to catch up as we go along. Perhaps Ovide Mercredi can tell me if I am on the right track.

Mr. Mercredi: My position is that you, as a Liberal senator, should oppose this legislation completely. You should send it back without approval. On behalf of the assembly, I am not recommending anything to try to fix it because my position is that you cannot fix it. It is so bad, it is not worth trying to fix. I am not proposing a non-derogation clause — nothing of that kind. I am asking you, as a senator, to oppose it completely.

Why should you oppose it completely? First, when it comes to the rights of the First Nations in Quebec, if this bill goes through, it will make it virtually impossible to protect land and resource rights. That would apply to everyone. Even the inherent right to self-government could be opposed by P.E.I., with a population of less than 400,000 people, which is presently negotiating with the

Je connais la situation au Québec car je viens moi-même du nord du Québec. Je vis à côté de la circonscription de Lucien Bouchard et je suis également voisin d'une autre circonscription séparatiste. Ces gens sont obsédés. Le sénateur Beaudoin comprendra certainement. Le sénateur Watt vient lui aussi du Québec. Je ne tiens pas à ce que le gouvernement fédéral ait les mains liées. Je lui demande d'exercer ses responsabilités fiduciaires. Le gouvernement va-t-il appliquer les lois du pays et assurer la primauté du droit? Exercera-t-il les droits qu'il affirme posséder en vertu de la Constitution? Je ne veux pas que le gouvernement fédéral ait les mains liées, mais c'est ce qui se produira si le droit de veto est accordé aux provinces.

Le sénateur St. Germain: Merci. Tant que je ne serai pas dans vos mocassins, je ne pourrai jamais comprendre la nature de vos rapports avec le gouvernement.

Le sénateur Watt: Si j'ai bien compris, l'approche que vous avez adoptée au sujet de la clause de non-dérogation n'est pas votre premier choix, sachant que l'adoption du projet de loi aura des répercussions certaines sur les autochtones. Cette clause semble constituer un minimum pour vous, une façon d'atténuer la portée du projet de loi et de faire en sorte que le gouvernement canadien continue de jouer un rôle privilégié auprès des autochtones du Canada. Je crois que vous vous opposez à ce que le gouvernement fédéral accorde un droit de veto aux provinces. Je suis certainement d'accord avec vous.

Pendant de nombreuses années, en fait dès 1982, Jim Sinclair et moi nous sommes occupés de cette question. L'idée ne me plaît guère, mais malheureusement le Canada semble agir de manière à se retrouver les mains liées. Par ailleurs, les minces connaissances que j'ai de la Constitution et du droit me donnent à penser que le projet de loi aura pour effet de restreindre au lieu d'accroître les possibilités offertes par l'article 35.

Si je vous ai bien compris, vous préféreriez que ce projet de loi soit mis au rancart une fois pour toutes, mais que si de véritables modifications constitutionnelles doivent être apportées elles le soient par une modification constitutionnelle et non pas dans le cadre d'une simple loi. Vous ai-je bien compris? Est-ce bien ce que vous dites? Je n'étais pas ici ce matin lorsque vous avez fait votre exposé et je tente maintenant de vous rattraper. M. Ovide Mercredi pourrait peut-être me dire si j'ai compris correctement.

M. Mercredi: Je crois qu'en tant que sénateur libéral vous devriez vous opposer carrément à ce projet de loi. Vous devriez le renvoyer sans votre approbation. En tant que porte-parole de l'assemblée, je ne peux pas recommander d'apporter des amendements à un projet de loi qui m'apparaît irrécupérable. Il est tellement mauvais qu'il est inutile de tenter d'y apporter des améliorations. Je ne propose pas de clause de non-dérogation. Je ne propose rien de la sorte. Je vous demande, en tant que sénateur, de vous y opposer tout à fait.

Pourquoi? D'abord, en ce qui concerne les droits des premières nations du Québec, l'adoption du projet de loi rendrait à toutes fins utiles impossible la protection des droits des autochtones sur le territoire et les ressources. Tout le monde serait visé. Le droit à l'autonomie gouvernementale lui-même pourrait être contesté par l'Île-du-Prince-Édouard, qui ne compte pourtant que

other premiers a way of exercising the veto itself. I am not saying that they would do that, but the potential is there.

If the Prime Minister's interest was national unity, he has not achieved it. The fact of the matter is that the reason we are in trouble now as a country is because federalism is so inflexible that it is difficult to restructure Canada under the Constitution. That is the reason for the mess we face. The answer is not more vetoes to make it more inflexible. To me, that is the formula for the destruction of the country, period. Even if you are not an aboriginal person — say you are a senator from another part of the country — that alone should compel you to oppose this bill completely.

There are two reasons that you should oppose the legislation. The second reason is that it does not protect our people. You know that. I do not think that calling for a non-derogation clause is the answer. What does "non-derogation" mean? The lawyers will speak for themselves, not for the people.

We say that "non-derogation" means that if you do anything with the Constitution it cannot have an impact on our rights, but everything you do will affect our rights. That is why Mr. Sinclair is saying that the answer is dialogue. The answer is inclusion, as Ms Kuptana has said. If you tinker with this, you only give the federal government an excuse to do nothing on treaty and aboriginal rights for the rest of time. That is the danger with non-derogation. It gives them an excuse to say to us later on, "Look, we are not affecting your rights. We dealt with it through non-derogation." They will have a constitutional platform from which to deal with the demands of Quebec and they will say to us: "You have non-derogation so don't worry about it."

Those are political considerations, not legal. They are real considerations. You were a leader of the Inuit people at one time and you know that there is a big difference between law and politics in the way in which government deals with our people. Even when the law is on our side, the politics will not reflect it.

For us, it is not enough to be cautious. We must be assertive about defending our rights. This is one time when we must say, "No, we do not want this." It is your job and that of Senator Marchand, a First Nations citizen, to help our people to defeat this bill so that it does not become law.

That is the position of the Assembly of First Nations.

Mr. Sinclair: Bill C-110 further strengthens the power of the regions and, we fear, enhances the prospect of continued constitutional stalemate when it comes to further elaborating on aboriginal and treaty rights. The Canadian government also suggested that the inherent right of aboriginal self-government is already in the Constitution, the implication being that the

400 000 habitants. Cette province négocie actuellement avec les premiers ministres des autres provinces un moyen d'exercer elle-même le droit de veto. Je ne dis pas quelle l'exercerait, mais elle en aurait la possibilité.

Si le premier ministre tenait à préserver l'unité nationale, il n'y est pas arrivé. En fait, si notre pays se trouve aujourd'hui en difficulté, c'est que la rigidité de notre fédéralisme fait en sorte qu'il est difficile de restructurer le système par des modifications constitutionnelles. C'est ce qui explique le gâchis actuel. L'assouplissement du régime ne réside pas dans un accroissement du droit de veto. Cette formule conduira plutôt le pays à sa perte. Même un non-autochtone, disons un sénateur d'une autre région par exemple, devrait y voir une raison suffisante de s'opposer tout à fait à ce projet de loi.

Il y a deux raisons de s'opposer au projet de loi, la seconde étant qu'il ne protège pas notre peuple. Vous le savez. Je ne crois pas que la solution se trouve dans une clause de non-dérogation. Que signifie «non-dérogation»? Les avocats parleront pour eux-mêmes mais non pour le peuple.

Selon nous, la non-dérogation signifie que les modifications apportées à la Constitution, quelles qu'elles soient, n'auront pas d'effet sur nos droits, mais tout ce que vous ferez aura des conséquences sur nos droits. C'est pourquoi M. Sinclair dit que la solution se trouve dans le dialogue. La solution se trouve dans l'inclusion, comme disait Mme Kuptana. Si vous vous contentez de mesures superficielles, vous donnerez simplement au gouvernement fédéral un prétexte pour ne rien faire dans l'avenir au sujet des droits issus des traités et des droits ancestraux. C'est le risque que comporte la non-dérogation. Le gouvernement aura ainsi une excuse pour nous dire plus tard qu'il ne porte pas atteinte à nos droits et qu'il a appliqué la disposition de non-dérogation. Le gouvernement aura une plate-forme constitutionnelle pour traiter les demandes du Québec mais il nous dira de ne pas nous en faire puisque nous avons la disposition de non-dérogation.

Ce sont là des considérations politiques et non pas juridiques. Elles sont réelles. Vous avez été un leader du peuple inuit et vous savez donc qu'il y a une grande différence dans la manière dont le gouvernement nous traite, selon qu'il s'agit de politique ou de droit. Même quand la loi est de notre côté, les politiques n'en tiennent pas compte.

Il ne suffit pas que nous soyons prudents. Nous devons aussi revendiquer nos droits. Nous devons signifier notre refus de ce projet de loi. Il vous incombe, ainsi qu'au sénateur Marchand qui est un citoyen des premières nations, de nous aider à empêcher ce projet de loi d'être adopté.

C'est la position de l'Assemblée des premières nations.

M. Sinclair: Le projet de loi C-110 renforce le pouvoir des régions et nous craignons qu'il ne contribue à perpétuer encore davantage l'impasse constitutionnelle lorsque viendra le temps de préciser les droits ancestraux et les droits issus des traités. Le gouvernement canadien a également suggéré que le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale est déjà reconnu

aboriginal constitutional agenda is complete. I have real problems with that.

Also, the federal government's inherent rights/self-government policy has the same afflictions as Bill C-110; that is, it can be reversed by the government of the day. If governments can make this happen, they can also reverse it. I am afraid of governments tampering with amendments and raising the stakes. It is even worse when we are not there to defend ourselves.

That is what we were referring to in the past when we talked about a level playing field. As you will recall, in those constitutional talks we were given assurances that we would be included from then on, that we would be consulted on any changes affecting us.

We have had a difficult time over the years. I am very proud of the young leaders we have today. Their methods, approach and manner of speaking makes me proud. I am sure that you feel the same way. I know that we are putting our futures into the right hands. Senator Marchand has done much work over the years and I am proud of his work as well.

We cannot let things change without our involvement. I hope that you, as senators, will go to bat for us. We will try as hard as possible to advance the rights of our people.

Ms Turpel-Lafond: As was made clear this morning in the presentation from the Federation of Saskatchewan Indian Nations and in the resolution of the Legislative Assembly of the Federation of Saskatchewan Indian Nations, the position on Bill C-110 is twofold. There are broader constitutional grievances which we could bring to this forum and to other fora as well. However, our position on Bill C-110 is very clear. The fact that there was no consultation, no process with aboriginal or First Nations leaders, is, in and of itself, enough for you to determine that this is unsatisfactory. Second, as a result of Bill C-110, the range of amendments that would be possible for aboriginal peoples on aboriginal and treaty rights, which are now 7-50 amendments, would be bumped up to unanimity-type amendments.

Our second position is that the bill breaches the fiduciary responsibility of the federal government. This bill has an adverse impact on aboriginal and treaty rights and the unfinished agenda of constitutional reform. Our position is that you should oppose it based on that alone.

As an alternative, we presented a protection clause. It is the same clause that was advanced by the Inuit and the Cree of Quebec. That clause attempts to preserve, in the 7-50 range, amendments to aboriginal and treaty rights, self-government, et cetera. That is all it does. It preserves the 7-50 formula, which is ironic because we are not happy with the 7-50 formula in that it does not require aboriginal consent. We know that if aboriginal consent was required it would be a unanimity issue in a

dans la Constitution, ce qui donne à penser que le programme de revendications constitutionnelles des autochtones est achevé. J'ai de sérieuses réserves à ce sujet.

En outre, la politique du gouvernement concernant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comporte les même faiblesses que le projet de loi C-110, puisqu'elle peut être rejetée par le gouvernement en place. Je crains que des gouvernements ne tripotent nos droits par des modifications et ne fassent de la surenchère. Les choses sont encore pires quand nous ne sommes pas là pour nous défendre.

C'est à cela que nous faisions allusion dans le passé lorsque nous parlions d'égaliser les chances. Vous vous en souviendrez, lors de ces négociations constitutionnelles, on nous avait assuré que dorénavant nous serions inclus, qu'on nous consulterait avant de procéder à tout changement nous touchant.

Les choses n'ont pas été faciles pour nous. Je suis très fier des jeunes chefs que nous avons maintenant. Leurs méthodes, leur approche et leur façon de parler me remplissent de fierté. Je suis sûr qu'ils vous inspirent le même sentiment. Je suis convaincu que nous avons placé notre avenir entre de très bonnes mains. Le sénateur Marchand a fait beaucoup de travail au fil des ans et je suis fier de son travail à lui aussi.

Nous ne pouvons permettre que les choses changent sans notre participation. J'espère que vous, les sénateurs, vous allez porter le flambeau pour nous. Nous allons mettre toute notre énergie à faire avancer les droits de notre peuple.

Mme Turpel-Lafond: Comme il ressort clairement de l'exposé fait ce matin par la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan ainsi que de la résolution adoptée par l'assemblée législative de cette même fédération, notre position sur le projet de loi C-110 est double. Nous avons par ailleurs des griefs de nature constitutionnelle que nous pourrions exposer ici même ou dans d'autres forums. Toutefois, notre position sur le projet de loi C-110 est très claire. Le fait qu'il n'y ait eu aucune consultation, aucune participation des chefs des premières nations ou des peuples autochtones suffit à lui seul à vous indiquer qu'il est insatisfaisant. Deuxièmement, à la suite du projet de loi C-110, le type de modifications que pourraient demander les autochtones en ce qui concerne leurs droits ancestraux et les droits issus de traités, qui sont actuellement régies par le mode de révision 7-50, devraient être approuvées à l'unanimité.

Notre deuxième position est que le projet de loi constitue un manquement à la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral. Ce projet de loi a une incidence négative sur les droits ancestraux et sur les droits issus de traités ainsi que sur la réforme constitutionnelle restée inachevée. Notre position est que nous devrions nous y opposer pour cette seule raison.

Comme solution de rechange, nous proposons une clause de protection. C'est la même que celle qu'ont soumis les Inuit et les Cris du Québec. Cette clause vise à maintenir le mode de révision 7-50 en ce qui concerne les modifications touchant les droits ancestraux et les droits issus de traités, l'autonomie gouvernementale, et cetera. Elle n'a pas d'autre but. Elle maintient le mode 7-50, ce qui est ironique car nous n'aimons pas cette formule du fait que le consentement des autochtones n'est pas

constitutional amending context. This is not a constitutional amending context. Although it has an impact on the amending formula, this is a federal bill.

Bill C-110

We believe that, unlike the Meech Lake Accord where a non-derogation clause would not have helped, this is a federal act. The non-derogation clause shields the 7-50 amending formula for issues affecting aboriginal peoples. It will not prevent the federal government — which is what we are talking about in Bill C-110 — from proposing or authorizing an amendment on aboriginal and treaty rights or other rights and freedoms of the aboriginal peoples; in other words self-government, et cetera. We are preserving a 7-50 formula for this range. I agree with what Senator Beaudoin has said, "provided they are all 7-50." It preserves it in that range.

We do support and prefer the position put forward by the national chief, that there is ample reason to reject the entire bill. It serves the interests of no one, let alone those of first nations or aboriginal peoples.

However, I want to make it clear that this protection clause protects this range for the future. The amending formula would still require 7-50 support, according to section 42, which in and of itself is something we would have a grievance about in another forum, but because you are only looking at it, that is our position.

We are faced with the very difficult choice of "reject or accept" and we cannot go for "accept". We encourage you to reject, but we certainly cannot accept it as it is now, for all of the reasons that we have outlined. We have tried to find some language to protect the 7-50 formula. That is what we have put forward. It does have a function and it can serve that function.

Ms Kuptana: Senator Watt, as Inuit we realize that this government may feel compelled to proceed with this piece of ill-advised legislation. As Inuit, we put forward compromise wording which would at least carve out some room for the federal government to be able to speak in its own Parliament, on its own initiative, on matters of overriding national concern or of national importance. That would leave it room in its own Parliament to deal with a constitutional crisis, should it face one.

Let me use an example: If there were a Yes vote in another referendum on sovereignty, Bill C-110 would weaken the ability of the federal government to respond in an effective manner. The federal government should be able to table amendments in its own Parliament, if a situation of this type were to arise. If it does anything else, then we are in serious trouble.

nécessaire. Nous savons que si le consentement des autochtones était nécessaire, il faudrait qu'il en soit décidé à l'unanimité si nous nous trouvions dans un contexte de modification constitutionnelle. Mais il ne s'agit pas de modifier la Constitution. Même si ce projet de loi porte sur le mode de révision, il n'en demeure pas moins que c'est une mesure législative fédérale.

Nous estimons que, contrairement à l'Accord du lac Meech dans le cadre duquel une disposition de non-dérogation n'aurait pas eu d'effet, ceci est une loi fédérale. Une disposition de non-dérogation réserverait le mode 7-50 aux questions touchant les autochtones. Elle n'empêcherait pas le gouvernement fédéral — et c'est de cela dont il s'agit dans le projet de loi C-110 — de proposer ou d'autoriser que soient modifiés les droits ancestraux et les droits issus de traités ou tout autre droit et liberté des autochtones; autrement dit, l'autonomie gouvernementale, et cetera. Nous réservons le mode de révision 7-50 à ce genre de modifications. Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin qui a dit «à condition que le mode de révision 7-50 s'applique à tous». Nous faisons en sorte qu'il continue à s'appliquer.

Nous appuyons et préférons la position avancée par le chef national, à savoir qu'il y a d'amples raisons pour rejeter le projet de loi dans son ensemble. Il ne sert les intérêts de personne, et certainement pas ceux des premières nations ou des autochtones.

Je veux toutefois qu'il soit clair que, à l'avenir, cette clause de protection protégerait ce genre de modifications. Le mode de révision devrait quand même être approuvé par 7 provinces et 50 p. 100 de la population, conformément à l'article 42, ce qu'en soi nous dénoncerions dans un autre forum, mais puisque c'est seulement une option que vous envisagez, nous nous en tiendrons là.

Nous devons faire un choix très difficile entre «rejeter ou accepter». Nous ne pouvons choisir «accepter». Nous vous encourageons à rejeter; pour notre part, nous ne pouvons certainement pas accepter le projet de loi sous sa forme actuelle pour toutes les raisons que nous avons données. Nous avons essayé de trouver un moyen de protéger le mode de révision 7-50. C'est l'essence de notre proposition. C'est sa fonction et elle peut remplir cette fonction.

Mme Kuptana: Sénateur Watt, nous qui sommes inuit, nous savons que le gouvernement risque de se sentir obligé d'aller de l'avant avec cette mesure législative malavisée. En tant qu'Inuit, nous proposons un compromis qui donnerait au moins une certaine latitude au gouvernement fédéral pour qu'il puisse se prononcer devant son propre Parlement, de sa propre initiative, sur des questions concernant l'intérêt supérieur de la nation ou sur des questions d'importance nationale. Il aurait ainsi les coudées franches pour faire face, au cas échéant, à une crise constitutionnelle.

Prenons un exemple: s'il y avait un autre référendum sur la souveraineté et que la réponse était oui, le projet de loi C-110 empêcherait le gouvernement fédéral de réagir de façon efficace. Si une situation de ce genre se présentait, le gouvernement fédéral devrait pouvoir présenter des modifications à son propre Parlement, faute de quoi, nous serions en difficulté.

[Translation]

The Chairman: Mr. McKenzie, do you have any comments to make on what has been said so far?

Mr. Armand McKenzie, representing the Innu Nation: Although an aboriginal lawyer, I must confess that I feel like a stranger in this constitutional area. All of the aboriginal chiefs have said they are not constitutional experts. I, however, am interested in constitutional affairs as a lawyer, but as the representative of the Innu Nation of Quebec I feel particularly concerned by Bill C-110, for the following reasons.

We agree with what has been said by the other aboriginal leaders who have come before you. We cannot settle the legal issue inherent in self-determination, self-government through federal measures or policies such as those brought forward by Minister Irwin.

It is my belief that continuing with this, passing Bill C-110, will complicate still further the settlement of the aboriginal peoples of Quebec's constitutional issues, demands or aspirations.

At the present time, as far as policies are concerned, we are experiencing difficulties with recognition of the inherent right to self-government in Quebec, as well as in Newfoundland and Labrador. In our land claim and self-government negotiations, these two provincial governments make no acknowledge whatsoever of the Innu Nation's pre-existing right to govern itself as a people or a nation.

We are already faced with enormous obstacles. If you senators contribute to the passing of this bill, we shall have even more obstacles to contend with. You will prevent my people from seeing their constitutional aspirations fulfilled.

After examining Bill C-110, I agree with Mr. Sinclair's statement that it gives more power to the provinces, particularly in aboriginal rights issues. The federal government is sloughing off its constitutional obligations onto the provinces.

In the process of our negotiations with Quebec, Canada and Newfoundland on land claims and self-government we have become aware of the increasing powers of the provinces. They can object to steps taken by the federal government, for example measures involving recognition of aboriginal land rights or right to self-government.

What I and all the Innu or Montagnais people of Quebec see in Bill C-110 is basically that everyone is helping himself to our land resources and to our powers.

I feel like a stranger in my own country because of this, because the aboriginal peoples are a fundamental element in this country. We are part of this country. What seems to be being said

[Français]

Le président: M. McKenzie avez-vous des commentaires à faire au sujet du débat qui a eu lieu jusqu'à maintenant.

M. Armand McKenzie, représentant, nation innue: Même si je suis avocat autochtone, je me sens quand même étranger dans cet univers constitutionnel. Tous les chefs autochtones ont dit qu'ils n'étaient pas des experts constitutionnels. Toutefois, je m'intéresse au domaine constitutionnel à titre d'avocat. Par contre, à titre de représentant de la nation innue du Québec, je me sens particulièrement concerné par ce projet de loi C-110 pour les raisons suivantes.

Nous sommes d'accord avec les propos qui ont été formulés par les autres leaders autochtones qui se sont présentés devant vous. Nous ne pouvons pas régler la question du droit inhérent à l'autodétermination, à l'autonomie gouvernementale, à travers des mesures ou des politiques fédérales comme celles qui sont véhiculées par le ministre Erwin.

Je crois que si l'on poursuit le travail, ou si l'on accepte ce projet de loi C-110, cela va compliquer encore plus le règlement des questions, des demandes ou des aspirations constitutionnelles des peuples autochtones du Québec.

Nous avons, à l'heure actuelle, en terme de politiques, des difficultés pour ce qui est de la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au Québec, ainsi qu'à Terre-Neuve et au Labrador. Ces deux gouvernements provinciaux, dans le cadre de nos négociations territoriales et gouvernementales, ne reconnaissent nullement le fait que la nation innue a un droit préexistant, en ce qui a trait à son droit de se gouverner comme peuple ou comme nation.

Nous faisons déjà face à des obstacles énormes. Si vous contribuez, en tant que sénateurs, à l'adoption de ce projet de loi, nous aurons à faire face à plus d'obstacles. Vous allez empêcher mon peuple de voir ses aspirations constitutionnelles réalisées.

Après analyse de ce projet de loi C-110, je suis d'accord avec M. Sinclair quand il mentionne que l'on donne de plus en plus de pouvoirs aux provinces, notamment, les questions des droits des peuples autochtones. Le fédéral se départit de ses obligations constitutionnelles face aux autochtones pour les transférer, par la suite, aux provinces.

Dans le cadre de nos négociations territoriales et gouvernementales avec le Québec, le Canada et Terre-Neuve, on s'aperçoit que les provinces ont de plus en plus de pouvoirs. Ils peuvent s'objecter à des mesures qui sont prises par le gouvernement fédéral, des mesures qui viseraient, par exemple, la reconnaissance de droits territoriaux ou de droits gouvernementaux aux peuples autochtones.

Ce que je constate avec le projet de loi C-110, et ce que nous constatons, nous les Innus ou les Montagnais du Québec, c'est que dans le fond tout le monde se sert à même nos ressources territoriales et à même nos pouvoirs.

En ce sens, je me sens comme un étranger dans mon propre pays parce que les peuples autochtones sont un élément fondamental de ce pays. Ils font partie de ce pays. On semble dire is that aboriginal rights issues will be settled later, or settled in some other way than with notwithstanding clauses.

The true issues are not, however, being addressed: the relationship between Quebec society, the aboriginal peoples and the rest of Canada. The real issues are not being discussed. All that is being done is to offer some hastily put together solutions to meet some few referendum commitments or promises. This will not constitute a successful path to constitutional peace.

The rights of the aboriginal peoples are of fundamental significance to Canadian society. They were included in the supreme law of this country because they are important in the eyes of Canadian society.

Mr. Chairman, I would like to see you address this matter with the respect and importance it merits, bearing in mind that the Crown has a fiduciary obligation, an obligation which it must respect. It must also take care to respect, guarantee and maintain the rights of the aboriginal peoples.

Senator Beaudoin: I understand the aboriginal peoples' concerns. You are from Quebec, and known to me from the University of Ottawa.

Your demand for protection I can understand, and I have no problems with it. However, you are not opposed to Quebec's having a veto on the amendments that concern it.

Mr. McKenzie: The day after the Meech Lake Accord, Premier Bourassa answered an aboriginal leader as follows:

One does not remedy one injustice with a second injustice.

I would turn that same comment back to you. The aspirations of Quebecers cannot be responded to at the expense of the aspirations of the aboriginal peoples. I understand the Quebecers.

Senator Beaudoin: Both things are possible.

Mr. McKenzie: That is precisely what we must try to do. What the leaders are proposing to you is dialogue, a process of inclusion, not exclusion. What you are doing is excluding the aboriginal peoples, although they are a fundamental component of Canadian society, excluding them just like that, time after time, and settling the issue of Quebec's powers and jurisdictions.

I understand that Quebec needs protection for its language, its culture, its historical rights, its privileges, the privileges of the National Assembly. I understand all that; I am from Quebec. I speak French. I understand them.

There are seven million of them demanding protection. Our need is even greater, because we aboriginal peoples need guarantees to protect our languages, our culture, our traditions, our rights and our resources. These important issues seem to be given scant notice.

Right after being elected, the federal government spoke of its desire to address aboriginal issues. However, it seems to be either thumbing its nose at them completely, or settling them hastily and

que l'on va régler la question des droits des peuples autochtones plus tard, ou par des clauses non dérogatoires.

Mais on n'aborde pas les vrais enjeux, soit la relation qu'il y a entre la société québécoise, les peuples autochtones et le reste du Canada. On ne discute pas des vrais enjeux. On ne fait que donner des solutions à la sauvette pour réaliser quelques engagements ou promesses référendaires. Ce n'est pas comme cela que nous allons réussir à trouver une paix constitutionnelle.

Les droits des peuples autochtones sont fondamentaux et importants dans la société canadienne. Si on les a inclus dans la loi suprême de ce pays, c'est parce qu'ils sont importants aux yeux de la société canadienne.

Monsieur le président, j'aimerais que vous traitiez de cette question avec respect et avec importance, comme cela doit se faire, en gardant à l'esprit que la Couronne a une obligation de fiduciaire et qu'elle doit veiller à respecter cette obligation de fiduciaire. Elle doit également veiller à respecter, à garantir et à maintenir les droits des peuples autochtone.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends la préoccupation des amérindiens. Vous êtes du Québec et je vous connais. Je vous ai vu à l'Université d'Ottawa.

Je comprends que vous demandiez une protection. Je n'ai aucun problème sur ce plan. Mais vous ne vous opposez pas à ce que le Québec obtienne un veto sur les amendements qui le concernent.

M. McKenzie: Le premier ministre Bourassa, au lendemain de l'Accord du lac Meech, avait répondu ceci à un leader autochtone:

On ne répare pas une injustice par une autre.

Je vous retourne le même commentaire que M. Bourassa avait fait à cette époque. On ne répondra pas aux aspirations des Québécois sur le dos des aspirations des peuples autochtones. Je comprends les Québécois.

Le sénateur Beaudoin: On peut faire les deux.

M. McKenzie: Justement, c'est ce qu'il faut essayer de faire. Ce que les leaders vous proposent, c'est un dialogue. C'est un processus d'inclusion et non d'exclusion. Ce que vous faites, c'est que vous excluez les peuples autochtones, qui sont pourtant un élément fondamental de la société canadienne. On les exclut comme si de rien n'était, bon an mal an, et on règle les questions des pouvoirs et des compétences du Québec.

Le Québec a besoin de protection, je le comprends, au niveau de la langue, de la culture, de ses droits historiques, de ses privilèges et des privilèges de l'Assemblée nationale. Je comprends tout cela, je viens du Québec. Je parle la langue française, je les comprends.

Ils sont sept millions à vouloir demander cette protection. Nous avons davantage besoin de protection. Cela est d'autant plus vrai pour les autochtones parce que nous avons besoin de garanties pour la protection de nos langues, de notre culture, de nos traditions, de nos droits et de nos ressources. On semble faire fi de ces questions importantes.

Le gouvernement fédéral disait, au lendemain de son élection, vouloir considérer les questions des peuples autochtones. Mais il semble faire complètement fi, ou semble régler à la sauvette les in a piecemeal fashion with policies and measures like the federal policies on the inherent right to self-government. They call it an inherent right, but it is they who define what an inherent right is, on our behalf.

As Mr. Mercredi has said, "it is subverting aboriginal rights," municipalizing our rights. In my capacity as representative of the Innu Nation of Quebec, I believe you must oppose this.

I would make the same comment to Senator Charlie Watt from Kuujjuaq, my neighbour since I am from Shefferville, and to Senator Marchand. They must make sure that aboriginal rights are guaranteed and they must oppose the passing of this measure.

## [English]

Senator Carstairs: There are three areas on which I should like some more information. The first is with respect to the constitutional convention which was addressed in some detail by the delegation from Saskatchewan, but also by the Inuit Tapirisat and to some degree also addressed by Chief Mercredi when he quite correctly said that the process in the case of the Charlottetown Accord was right because it was inclusive.

The interesting dilemma with which we, as a committee, are faced is that one would presume that in order to be inclusive, such a convention would have to include all of the provinces as well as the territories and the aboriginal peoples. However, with the exception of British Columbia, none of the provinces have expressed any interest in appearing before us, nor have they expressed in written form their concern that they were left out of this process. I presume that they think it is a bill of the House of Commons and the Senate, and therefore not a constitutional amendment.

I should like you to tell me how inclusive you think is the constitutional convention that was established at Charlottetown.

Mr. Morin: We made clear in our presentation this morning that the substance of the bill is fundamentally flawed in terms of what it is attempting to do, which is to make a constitutional amendment of some sort through the back door. You cannot change the Constitution through the back door; you must do it through established procedures and processes by way of the supreme law of the land, which is the Constitution.

Not only is the substance of the bill flawed, but the approach taken in this particular case is fundamentally flawed as well. The Prime Minister and the federal government are probably well intentioned in this case, and I do not question that, but this particular approach and the way in which they are undertaking to deal with the unity crisis in Canada is probably ill-advised.

With respect to this bill, we took that approach this morning, but we feel that, in the end, the bill will be passed by the federal government without any changes. Nevertheless, we are attempting to state clearly for the public record where we stand on this issue with respect to this bill, and the whole issue of constitutional renewal in Canada. We also hope to create public awareness for

questions des autochtones en émettant ici et là des politiques et des mesures du genre politiques fédérales sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ils appellent cela droit inhérent. Mais ils définissent pour nous place ce qu'est le droit inhérent.

Comme le disait M. Mercredi, «it is subverting aboriginal rights». Donc, c'est de la municipalisation de nos droits. À titre de représentant de la nation innue du Québec, je pense que vous devez vous y opposer.

Je fais la même remarque à mon voisin de Kuujjuaq, puisque je viens de Schefferville, le sénateur Charlie Watt, ainsi qu'au sénateur Marchand. Ils doivent s'assurer que les droits des peuples autochtones soient garantis et ils doivent s'opposer à l'adoption de cette mesure.

## [Traduction]

Le sénateur Carstairs: Il y a trois points sur lesquels j'aimerais avoir plus de renseignements. Le premier concerne la convention constitutionnelle dont ont parlé en détail non seulement la délégation de la Saskatchewan, mais aussi l'Inuit Tapirisat et, dans une certaine mesure, le chef Mercredi lorsqu'il a dit, à juste titre que, dans le cas de l'Accord de Charlottetown, le processus était satisfaisant parce qu'inclusif.

Pour nous, en tant que comité, le dilemme est intéressant car on supposerait que pour être inclusive, une telle convention devrait inclure toutes les provinces, les territoires et les autochtones. Cependant, à l'exception de la Colombie-Britannique, aucune province n'a exprimé le moindre intérêt à comparaître devant nous et aucune n'a exprimé par écrit son déplaisir à avoir été exclue du processus. Je présume que les provinces se disent que c'est un projet de loi de la Chambre des communes et du Sénat et que, par conséquent, ce n'est pas une modification constitutionnelle.

J'aimerais que vous me disiez à quel point vous pensez que la convention constitutionnelle adoptée à Charlottetown était inclusive.

M. Morin: Dans notre présentation de ce matin, nous déclarions clairement que le projet de loi est fondamentalement incorrect quant à son objet, qui est de modifier en douce la Constitution. On ne peut modifier en douce la Constitution; il faut le faire au moyen de procédures et de méthodes établies en invoquant la première loi du pays, la Constitution.

Non seulement la substance du projet de loi laisse à désirer, mais la façon de procéder dans ce dossier est aussi fondamentalement mauvaise. Le premier ministre et le gouvernement fédéral sont probablement bien intentionnés, je n'ai aucun doute à cet égard, mais la façon dont ils s'y prennent pour remédier à la crise d'unité au Canada est probablement malavisée.

Peu importe notre démarche de ce matin, nous croyons qu'au bout du compte, le projet de loi sera adopté par le gouvernement fédéral sans le moindre changement. Nous voulons néanmoins que tout le monde connaisse notre position à l'égard de cette mesure et de toute la question du renouveau constitutionnel au Canada. Nous espérons aussi attirer l'attention des Canadiens sur nos

our plight and to offer our points of view in terms of how the issue of the renewal of Canada should be dealt with.

I agree with the presentation by the person from Quebec. We must be careful that the actions of the federal government by way of Bill C-110 do not enslave our own thinking in terms of what we should be doing in this country in response to a crisis — and I see some signs of that already. To some extent, the bill has already stifled open dialogue because we are being distracted and are going off on a tangent on technical aspects of Bill C-110 while forgetting about the real issues in this country, such as the issue of Quebec, and the role of aboriginal peoples, as well as a variety of other issues.

This particular process and this kind of debate is frustrating. We tried to appeal to you this morning, not as senators considering Bill C-110 but as parliamentarians, and to the media as well. There must be a fundamental restructuring and renewal of Canada. We have become so afraid of creating a political problem in Quebec or somewhere else, or causing a crisis in the country that we have seized up, closed up, and failed to provide leadership by addressing the real issues of this country.

It is time for us in Canada to renew the country. There must be fundamental restructuring. The federation and the constitution that we have today do not work and do not meet modern-day realities. The main constitutional doctrine that we have in this country is the Constitution Act, 1867, which was passed almost 130 years ago when Canada was made up of Ontario and Quebec and a couple of provinces in the maritimes. Western Canada was not even part of confederation. At that time, we had approximately 3 million people in Canada; today, we have approximately 30 million people. We are a country from coast to coast. New realities are constantly emerging and the demographic trends in our country are continually changing.

I do not like the term "national unity" because it is a negative, reactionary term used to respond to a perceived threat of secession in this country. We must move away from those kinds of terms and talk about the renewal of our country. We must focus on that, and it must be a proactive and positive exercise.

To get directly to your question, Senator Carstairs, the approach that we must take is a "Charlottetown-plus" approach where all of the interests are addressed in a constitutional renewal process, as we attempted with the Charlottetown Accord. The wisdom of that kind of approach was demonstrated by our experience in the 1980s, where we isolated the aboriginal issue in a constitutional context and that approach failed.

There is no compelling political reason for many politicians in this country to say, "We must get back to the constitutional bargaining table to ensure that there is fairness and justice for aboriginal people." Let us be honest: One of the things that always brings us back to the constitutional bargaining table is a crisis in Quebec, and that is what will do it again, unfortunately.

efforts et leur fournir notre point de vue sur le traitement que devraient recevoir les questions concernant le renouvellement du Canada.

Je suis d'accord avec la présentation qui vient du Québec. Nous devons prendre garde que ce que fait le gouvernement fédéral au moyen du projet de loi C-110 ne canalise pas notre perception de la façon dont les Canadiens devraient réagir à une crise — mais je vois des signes que cela se produit déjà. Dans une certaine mesure, le projet de loi s'est opposé à un dialogue ouvert, parce que nous sommes énervés et nous davantage préoccupés par les aspects techniques de la mesure, quitte à négliger les véritables problèmes de notre pays, notamment la question québécoise et le rôle des peuples autochtones.

Ce processus et ce genre de débat engendrent de la frustration. Nous voulions nous adresser à vous ce matin, non pas en votre qualité de sénateurs chargés d'étudier le projet de loi C-110, mais bien de parlementaires, et nous voulions aussi nous adresser aux médias. Il doit y avoir une restructuration et un renouvellement du Canada. Nous sommes devenus tellement craintifs de créer un problème politique au Québec ou ailleurs, de causer une crise quelque part au Canada, que nous avons sauté sur l'occasion, nous sommes arrêtés à un aspect et nous avons manqué de leadership en évitant les véritables problèmes qu'éprouve le Canada.

Le temps est venu de renouveler notre pays. Une vraie restructuration s'impose. Notre fédération et notre Constitution actuelles ne fonctionnent pas et ne répondent pas aux réalités de la vie moderne. Notre principale doctrine constitutionnelle date est la Loi constitutionnelle de 1867, adoptée il y a presque 130 ans, au moment où le Canada comprenait le Québec, l'Ontario et deux provinces maritimes. L'Ouest du Canada ne faisait même pas partie du Canada. À l'époque, il y avait environ 3 millions d'habitants au Canada, alors qu'aujourd'hui, il y en a une trentaine de millions. Notre pays s'étend d'un océan à l'autre. De nouvelles réalités apparaissent constamment et les tendances démographiques changent continuellement.

Je n'aime pas l'expression «unité nationale», parce qu'elle est négative et réactionnaire, et qu'on s'en sert pour réagir à ce qu'on perçoit comme une menace de sécession du Canada. Il faut abandonner de telles expressions et parler du renouvellement de notre pays. Nous devons centrer notre attention là-dessus et suivre une démarche proactive et positive.

Pour répondre directement à votre question, sénateur Carstairs, je dirai que nous devons faire «plus qu'à Charlottetown» et adopter un processus qui tienne compte de tous les intérêts, comme nous avions tenté de le faire dans l'Accord de Charlottetown. La sagesse d'une telle démarche apparaît clairement dans notre expérience de 1980, où nous avions tenté d'extraire la question autochtone du contexte constitutionnel et abouti à l'échec.

Aucune raison politique n'incite les politiciens au Canada à dire: «Nous devons revenir à la table des négociations constitutionnelles pour garantir l'équité et la justice envers les autochtones.» Soyons honnêtes: chaque fois que nous retournons à la table des négociations constitutionnelles, c'est à cause d'une crise au Ouébec et c'est ce qui se produira encore une fois, malheureuse-

We must say, "Let us shed all of those fears and reactions to what is happening in Quebec, and let us show our people in Quebec and in the rest of the country that we are a federation that is flexible and can change over time, and can accommodate all of the interests in the country."

The citizens in this country must also be involved. They are demonstrating that they feel alienated by the political process and by political actors. The aboriginal issue must be on the table, and the citizens must be involved. The Quebec issues must be on the table.

We are increasingly a multicultural society. If you walk around the streets of Vancouver, you will find that in the past 10 years, Vancouver has become an increasingly multicultural society. That is a new emerging reality which is not reflected in the supreme law of the land at the moment. We must bear that in mind.

The federal government, the Prime Minister and the cabinet are charged with the responsibility by the citizens of Canada through the democratic process to provide leadership. Leaders are there to provide leadership.

I have one final point with respect to this matter. The federal government has taken the position that we cannot deal with the Constitution, that it must be put on the back burner, and that we must deal with jobs, employment, and economic prosperity. That approach is wrong. In the real world, that is not how things work. If we have fundamental problems which are threatening to tear the country apart, such as Quebec and aboriginal peoples, how can we focus on creating jobs and economic prosperity? Political renewal and economic prosperity are linked together with our future as a nation, and we must come to grips with this whole issue of renewing the federation. Once we do that and put those fundamental political problems behind us, then we can get on with the real job of creating employment and economic prosperity.

I want to caution you as parliamentarians that we are trying to provide leadership as aboriginal people, and you as parliamentarians must try to provide that same vision and leadership, and so influence the Prime Minister and the federal government to say, "Let us be proactive and positive; let us renew the federation so that the Constitution of Canada reflects the new realities in our country."

Ms Kuptana: How inclusive was the Charlottetown Accord? I am not sure of the intent of the question. However, if you look at the history of the Charlottetown process, you will see that it worked.

**Senator Carstairs:** That was not my question. My question was: How inclusive was that process, in terms of whatever area it included?

Ms Kuptana: I am getting to that. You just allowed my colleague here to speak for almost 20 minutes.

The process undertaken at Charlottetown was a consensusbuilding process. Agreement was achieved on complex legal and constitutional issues by 10 provinces, two territories, four aboriginal leaders and a multitude of lawyers. The federal ment. Nous devons dire: «Faisons le point sur toutes ces craintes et ces réactions concernant la situation du Québec, et montrons aux Québécois et à tous les Canadiens que nous formons une fédération flexible, que nous pouvons modifier avec le temps, afin de satisfaire tous les intérêts.»

Les Canadiens doivent aussi participer. Ils montrent bien qu'ils se sentent exclus du processus politique et de la vie politique. La question des autochtones doit faire l'objet de discussions, auxquelles les Canadiens doivent participer. Les questions québécoises doivent faire l'objet de discussions.

Notre société est de plus en plus multiculturelle. Quand on marche dans les rues de Vancouver, on se rend compte que, depuis une décennie, la ville appartient de plus en plus à une société multiculturelle. Cette nouvelle réalité n'est pas reflétée dans la première loi du Canada à l'heure actuelle. Il ne faut pas l'oublier.

Le gouvernement fédéral, le premier ministre et le Cabinet sont chargés, par les Canadiens au moyen d'un processus démocratique, d'assurer le leadership. C'est le rôle des leaders.

J'en arrive à un dernier point sur cette question. Selon la position que défend le gouvernement fédéral, il ne faut pas revenir sur la Constitution, il faut mettre la question en suspens pour s'occuper des emplois et de la prospérité économique. Cette position est mauvaise. En réalité, les choses ne fonctionnent pas comme cela. Si notre pays est menacé d'éclatement par suite de problèmes fondamentaux, notamment la situation du Québec et des peuples autochtones, comment pouvons-nous centrer l'attention sur la création d'emplois et la prospérité économique? Le renouveau politique et la prospérité économique vont de pair avec notre avenir en tant que pays, et nous devons nous attaquer à toute cette question du renouvellement de la fédération. Quand nous aurons fait cela et que nous aurons réglé ces problèmes politiques fondamentaux, nous pourrons entreprendre le véritable travail que suppose la création d'emplois et la prospérité économique.

En tant que parlementaires, vous devez savoir que nous attendons que vous manifestiez un esprit de leadership sur la question autochtone, que vous partagiez une même vision et que vous influenciez le premier ministre et le gouvernement fédéral pour qu'ils disent: «Soyons dynamiques et positifs; renouvelons la fédération de manière que la Constitution du Canada reflète les nouvelles réalités qui se manifestent au Canada.»

Mme Kuptana: Vous demandez à quel point l'Accord de Charlottetown était complet. Pourtant, quand on examine tout le processus suivi à Charlottetown, on constate qu'il a été efficace.

Le sénateur Carstairs: Ce n'était pas l'objet de ma question. J'ai demandé: «À quel point le processus était-il complet», autrement dit, tenait-il compte de toutes les questions?

Mme Kuptana: J'y arrive. Vous avez laissé la parole à mon collègue pendant près de 20 minutes.

Le processus suivi à Charlottetown favorisait la recherche d'un consensus. Un accord a été conclu sur des questions complexes d'ordre juridique et constitutionnel par les représentants de dix provinces et de deux territoires, des dirigeants autochtones et une

government put forward proposals months in advance so that we could discuss and debate amongst ourselves what was being put forward. Therefore, the Charlottetown Accord process was very inclusive, contrary to what is currently happening in this country. In that regard we need only look to the gun control bill, as well as to this proposal. Where is the inclusion of aboriginal peoples? It is out of the window.

Mr. Coon Come: For my people, gone are the days when our lands were transferred between governments and between companies without our consent. That happened in 1670 and in 1870, as well as in the 1970s. Four times in our history, we can recall when our lands were transferred and deeded out between governments; agreements from which we were excluded. We do not want to repeat that history.

It was not until the early 1980s that aboriginal peoples were directly involved in such discussions, and only because of the legal requirement that the Prime Minister call first ministers conferences. Mr. Sinclair was involved in those discussions, as were most of us. From the time that we were involved, I feel that a precedent has been set. During the process on the Meech Lake Accord, there was a question as to whether or not we should be involved. Eventually, we were involved in the Charlottetown process. That gave us an opportunity to be involved in dealing with the reality of what is happening in Canada.

To me, a special relationship exists right now. When the House of Commons and the Senate approved the James Bay and Northern Quebec Agreement, they agreed that there would be a special relationship with the Cree and the Inuit, once the treaty was approved. At the same time, we are caught by the notion that there are only two founding peoples in this country. You have dealt with the English, and now you must deal with the French, because they want more powers. The reality is that there is a cultural mosaic here in Canada. There are new elements.

We feel that we can come in and distil some of the issues that are arising in Canada. I refer in particular to the development that is happening in northern communities. It is happening in James Bay, with respect to forestry companies which have megaprojects under way. It is happening in Alberta and Saskatchewan. It is happening in relation to the Innu in Labrador.

We are trying to get involved in order to ensure that there is some stability, and so that aboriginal peoples have the right to a say in what happens in their own backyards. We want a forum in which to deal with the day-to-day issues that will affect us so that we can go on with creating jobs, et cetera. We no longer want to come in at the eleventh hour, waving a flag and saying, "What about us?" We want to be involved.

The way in which we have been treated is ironic. What we are asking is to have a greater say in a country of which we are a part. Nobody is talking about secession, or splitting up this country. We want a say in the role that we play as a founding member of this country. What role can we play? We do not want a repeat of the foundations laid by our ancestors, whether they be native or

multitude d'avocats. Le gouvernement avait fait des propositions des mois à l'avance, de sorte que nous avons pu en débattre entre nous. Par conséquent, le processus aboutissant à l'Accord de Charlottetown a été très complet, contrairement à ce qui ce passe actuellement au Canada. À cet égard, il suffit de penser au projet de loi sur le contrôle des armes à feu, ainsi qu'à celui que nous étudions actuellement. Où est-il question des peuples autochtones? Nulle part.

M. Coon Come: Ceux que je représente sont d'avis qu'il n'est plus question que les gouvernements ou les sociétés procèdent entre eux à la cession de terres qui nous appartiennent sans notre consentement. Il est arrivé à quatre reprises que certaines de nos terres fassent l'objet de cessions ou d'accords entre des gouvernements, dont nous avons été exclus. Nous sommes opposés à ce que cela se reproduise.

Ce n'est pas avant le début des années 1980 que les peuples autochtones ont participé directement à de telles discussions et, si elles l'ont fait, c'est uniquement parce que la loi exige que le premier ministre convoque des conférences de premiers ministres provinciaux. M. Sinclair a participé à ces discussions, comme la plupart d'entre nous. Depuis que nous y participons, il me semble qu'un précédent a été établi. Au cours du processus de l'Accord du lac Meech, la question de notre participation a été soulevée. Finalement, nous avons pris part au processus de Charlottetown. Nous avons ainsi pu discuter de la réalité que vivent les Canadiens.

Pour moi, il existe actuellement une relation spéciale. Quand la Chambre des communes et le Sénat ont approuvé la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ils ont accepté qu'il y ait une relation spéciale avec les Cris et les Inuit, après la signature du traité. En même temps, on nous dit qu'il n'y a que deux peuples fondateurs au Canada. Après avoir traité avec les anglophones, il faut maintenant s'occuper des francophones, parce qu'ils veulent plus de pouvoir. La réalité, c'est que le Canada est une mosaïque culturelle. Il y a de nouveaux éléments.

Nous sommes d'avis que nous avons notre mot à dire sur des questions qui se posent au Canada. Je pense en particulier à ce qui se passe dans les collectivités du Nord, à ce qui se passe à la Baie James, avec les forestières qui exécutent des mégaprojets, en Alberta et en Saskatchewan. Je pense à la situation des Innu du Labrador.

Nous voulons participer pour garantir une certaine stabilité et pour faire en sorte que les peuples autochtones aient leur mot à dire sur ce qui se passe dans leur propre cour. Nous voulons une tribune où traiter les problèmes de la vie courante qui nous toucheront, parce que nous voulons continuer à créer de l'emploi, entre autres. Nous ne voulons plus arriver à la dernière minute en agitant nos drapeaux et en disant: «Avez-vous pensé à nous?» Nous voulons participer.

Nous avons fait l'objet d'un traitement ironique. Nous demandons une plus grande participation aux affaires du pays que nous habitons. Personne ne parle de faire la sécession ou de briser le pays. Nous voulons notre mot à dire sur notre rôle en tant que membre fondateur du Canada. Quel rôle pouvons-nous jouer? Nous ne voulons pas reprendre les bases jetées par nos ancêtres,

non-native. The times, circumstances and needs have changed. We can make a new approach in the 1990s and say, "This is where we go from here."

If we must refute some of the foundations upon which this country was built, we will do so, but we will do it collectively, with the involvement of the first peoples of this land. In terms of legislation of this nature, we do not want to be called upon at this stage and asked, "Well, what do you think?" That is not good enough. We want to be involved right from the start.

That is the answer to your question. If the aboriginal peoples are involved, then we have something to contribute to this country. Canadians should be able to walk with their heads held high, saying, "We have treated our aboriginal people fairly. We are dealing with them. They are involved in our institutions. They have a form of self-government. They determine their own futures. They have a right to say what happens in their own backyard."

Senator Carstairs: One of the points that all of you have raised is the belief that aboriginal self-government could be achieved by the 7-10-50 formula, and that Bill C-110 adds an additional layer of difficulty beyond that. I would like to know what impact you think sections 38(2) and (3) of the Constitution Act, 1982 have. Those are the sections which allow provinces to opt out of any constitutional amendment if the legislative powers or the proprietary rights of that province have been impacted. In real terms, does that not mean that in order to have self-government across the country you must have almost unanimous consent, if not absolute unanimous consent?

My last question reflects specifically on the Cree resolution, which is identical to the resolution presented by the Federation of Saskatchewan Indian Nations. I want some further explanation as to what you mean by certain words.

The proposed section 2(a) would recognize, affirm or protect the aboriginal peoples and their aboriginal and treaty rights. I have no difficulty with that. However, I do not know what is meant by the other phrase "or other rights and freedoms." What does that encompass?

Mr. Smith: Mr. Chairman, this morning I introduced myself as Haalikqlis, and I did that for a reason. When we talk about self-government for people of aboriginal ancestry, we are talking about a traditional authority which has lasted from century to century, for generations. The only problem with that is that the non-aboriginal government of today, and of yesteryear, do not and did not recognize that authority. Our big houses, our longhouses, our feasts, our potlatches, our ceremonies and our way of governing ourselves are the things that you must recognize. When we talk about traditional authority, we are talking about pre-contact authority, which still exists. The national chief made reference to it earlier. When we talk about self-government, that concept was not developed in 1492, 1867, 1763 or 1982. It is not a new concept. Every person of aboriginal ancestry recognizes that traditional authority.

autochtones ou non autochtones. L'époque, les circonstances et les besoins ne sont plus les mêmes. Dans les années 1990, nous pouvons élaborer une nouvelle démarche et dire: «C'est dans cette direction que nous allons dorénavant.»

S'il nous faut débattre des bases sur lesquelles le Canada a été bâti, nous le ferons, mais nous le ferons ensemble, avec la participation des premiers habitants du pays. Nous refusons d'être convoqués pour fournir notre opinion sur des mesures législatives comme celle qui est actuellement à l'étude. Ce n'est pas assez. Nous voulons participer dès le départ.

Voilà notre réponse à votre question. Si les peuples autochtones participent, ils pourront collaborer à améliorer le pays. Les Canadiens devraient être en mesure de marcher la tête haute et de dire: «Nous avons traité nos autochtones équitablement. Nous traitons avec eux. Ils participent à nos institutions. Ils jouissent d'une forme d'autonomie gouvernementale. Ils tracent eux-mêmes leur avenir. Ils ont le droit de décider de ce qui se passe dans leur propre cour.»

Le sénateur Carstairs: Selon un argument que vous avez tous soulevé, les autochtones pourraient obtenir l'autonomie gouvernementale au moyen de la formule du 7-10-50, mais le projet de loi C-110 viendrait ajouter une autre série de difficultés. Je voudrais savoir quel est, selon vous, l'effet des paragraphes 38(2) et (3) de la Loi constitutionnelle de 1982. Aux termes de ces dispositions, une province peut choisir de ne pas être assujettie à une modification constitutionnelle qui est contraire à sa compétence législative ou à ses droits de propriété. En fait, est-ce que cela ne signifie pas que, pour accéder à l'autonomie gouvernementale d'un bout à l'autre du Canada, vous devez obtenir le consentement presque unanime, sinon absolument unanime?

Ma dernière question se rapporte d'une façon particulière à la proposition des Cris, qui est identique à celle qu'a présentée la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Je voudrais que vous m'expliquiez certains termes.

L'alinéa 2a) proposé reconnaîtrait, affirmerait et protégerait les peuples autochtones, leurs droits et les droits issus de traités. Je n'y vois aucun inconvénient. Cependant, j'ignore ce que signifie l'expression «ou autres droits et libertés». Pouvez-vous me l'expliquer?

M. Smith: Monsieur le président, je me suis présenté ce matin en tant que Haalikqlis et je l'ai fait pour une raison. Quand on parle d'autonomie gouvernementale pour les descendants d'autochtones, on fait allusion à un pouvoir traditionnel transmis d'une génération à l'autre, pendant des siècles. Le seul problème que cela soulève, c'est que le gouvernement non autochtone actuel et ses prédécesseurs n'ont jamais reconnu ce pouvoir. Nos grandes maisons, nos longues maisons, nos fêtes, nos potlatch, nos cérémonies et notre façon de nous gouverner sont des choses que vous devez reconnaître. Un pouvoir traditionnel est un pouvoir qui remonte avant l'arrivée de Européens et qui existe toujours. Le chef national y a fait allusion plus tôt. Le concept d'autonomie gouvernementale n'a pas été élaboré en 1492, 1763, 1867 ou 1982. Ce n'est pas un nouveau concept. Tout descendant d'autochtone reconnaît le pouvoir traditionnel.

Haalikqlis in the Kwakiutl territory means something in our nation. It means I am the only person with that name, and it means I have a responsibility to my chiefs and our people within that territory. I also have a responsibility to other First Nations neighbouring the Kwakiutl territory. That responsibility is recognized in the big house, or the House of Commons, or the common house.

Self-government is not a new concept. When we sit here to talk about self-government, we are talking about people of aboriginal ancestry who have citizenship in their own territory. They have a birthright just as every person born in Canada has a birthright to Canada, and all the rights and benefits afforded to that individual.

I do not know if I have added to the complexity of the discussion and the dialogue, but I am certainly sitting back and thinking, who is speaking for the people? Who is listening to the people who are speaking for the people in the communities?

Mr. Coon Come: When we analyze the wording of the non-derogation amendment clause, one of the things we want to ensure — as Senator Beaudoin knows very well, as a constitutional lawyer — is that we may have other rights and freedoms, whether by way of legislation or through rights that are not yet recognized in possible future land claims agreement, whether they are rights we have under the present Charter of Rights and Freedoms, which some of our people embrace, or whether they are other freedoms. It is clear in my mind and in the Sparrow case that rights are not frozen. Rights are evolved. They are developed over time as governments are willing to share and find ways to co-exist with aboriginal peoples. There is room to build without binding ourselves to past laws or ways of dealing with each other. We can move forward. That is what we mean by other rights and freedoms.

This last question is complex. It relates to provinces opting out in areas where they feel they have sole jurisdiction provided under the Constitution, and that the federal government has no business touching those areas, such as in the area of natural resources.

Let us take an example: We can be technical, but let us be realistic. Let us say something practical that the people back home can understand and we can all understand in layman's terminology as seen from the viewpoint of aboriginal people.

I come from Quebec, as you all know. I see trees being cut right now. I see loads of minerals being extracted from Cree lands, and they are being transported right past our communities. I see transmission lines being built for power. Revenues are generated. Yet, I see the federal government saying that it cannot meet its treaty obligations and that it no longer has the money. We know that. The federal government is in debt, and so are the provinces.

Dans le territoire de Kwakiutl, Haalikqlis signifie quelque chose pour notre nation. Il signifie que je suis le seul à porter ce nom et que j'ai une responsabilité à l'égard de mes chefs et de mes semblables dans le territoire. J'ai aussi une responsabilité à l'égard des autres premières nations qui occupent le territoire avoisinant celui des Kwakiutl. Cette responsabilité est reconnue dans la grande maison, ou la Chambre des communes, ou la Chambre du peuple.

La notion d'autonomie gouvernementale n'est pas nouvelle. Lorsque nous parlons ici d'autonomie gouvernementale, nous parlons de personnes d'ascendance autochtone qui sont citoyens de leur propre territoire. Elles ont un droit inné sur leur territoire comme toute personne née au Canada a un droit sur le Canada et sur tous les droits et avantages que cela confère.

Je ne sais pas si j'ai ajouté à la complexité de la discussion et du dialogue, mais je prends certes le temps de me demander qui parle au nom des gens. Qui écoute les personnes qui parlent au nom des gens de leurs collectivités?

M. Coon Come: En analysant la formulation de la clause relative à la modification de non-dérogation, nous voulons nous assurer, notamment - comme le sénateur Beaudoin le sait fort bien en sa qualité de constitutionnaliste — de pouvoir bénéficier d'autres droits et libertés que pourrait nous conférer une loi ou de droits qui n'ont pas encore été reconnus et qui pourraient l'être éventuellement dans le règlement de revendications territoriales, qu'il s'agisse de droits conférés par l'actuelle Charte des droits et libertés, à laquelle adhère une partie de notre peuple, ou d'autres libertés. Dans l'affaire Sparrow, il est clair pour moi que les droits ne sont pas déterminés une fois pour toutes. Les droits évoluent. Ils évoluent avec le temps, au fur et à mesure que les gouvernements veulent bien partager et trouver des moyens de coexister avec les peuples autochtones. Il y a place à amélioration et rien ne nous oblige à nous en tenir aux lois en place ni aux moyens établis de traiter les uns avec les autres. Nous pouvons progresser. C'est ce que nous entendons par d'autres lois et libertés.

Cette dernière question est complexe. Elle concerne les provinces qui se prévalent de leur droit de retrait dans des domaines où elles estiment qu'elles ont la pleine compétence constitutionnelle et que le gouvernement fédéral n'a rien à faire, tel celui des ressources naturelles.

Prenons un exemple. C'est beau de parler de considérations d'ordre technique, mais soyons réalistes. Donnons un exemple pratique que les gens de chez nous pourront saisir. Parlons en termes clairs que tous les autochtones pourront comprendre.

Comme vous le savez, je viens du Québec. On y coupe des arbres, à l'heure actuelle. On extrait des territoires cris des tonnes de minerai qui sont expédiées à l'extérieur de nos collectivités. On construit des lignes de transmission de l'énergie électrique. Des revenus sont générés et pourtant, le gouvernement fédéral dit qu'il ne peut pas respecter ses engagements découlant des traités parce qu'il n'a plus d'argent. Nous savons cela. Le gouvernement fédéral est endetté, et les provinces le sont aussi.

What if the federal government cannot live up to its treaty responsibilities? I think my people are willing to look at different approaches, to be creative and innovative, and to say, "The federal government cannot live up to its obligations, so let's find a way." For example, why could we not benefit from the extraction of those natural resources from our lands? The federal government's pot is empty. It is in debt. It cannot meet its obligations. Yet, aboriginal peoples are crying murder because the government is not living up to its commitments and promises, and rightly so because it has no money. We should be able to find mechanisms so that we, too, benefit from the extraction of natural resources from our lands, even though the provinces want to have a say. I am sure we can work something out. We are reasonable.

My people are not stuck on the idea that our agreement is so sacred that it cannot be touched. My people feel we should evolve. Our agreement is a living document which should change with the times. That is how we survive. You do not see me with my bow and arrow; you see me with a suit and tie. That is the reality — we have survived because we have adapted. Yet, we are told to wait.

We will deal with the English in Canada. However, we will deal with the French first. Trust us. We will take care of you.

Senator Marshall: We had a lousy immigration policy, though, did we not?

Mr. Coon Come: I totally agree. Perhaps that is a department we will create.

Ms Kuptana: The issue raised by Senator Carstairs with respect to the opting out of provinces is an issue we had to deal with during the Charlottetown Accord process. A number of legal complexities arise out of this issue from the Inuit viewpoint. It is somewhat of a legal issue, so I would ask our legal advisor to answer Senator Carstairs' question.

Ms Moss: Three points can be made here. First, the opting out provisions did not represent a barrier to agreement during the Charlottetown Accord negotiations. On the other hand, the fact that there was consensus that an inherent right amendment would require the agreement of seven provinces with 50 per cent of the population was an important part of the negotiating dynamic. When aboriginal people succeeded in achieving the agreement of the first seven provinces, that put a lot of pressure on the remaining three. Certainly, aboriginal peoples would not want to lose the few bits of negotiating power they have at a table, and that is certainly a very important one.

Second, even if a province attempted to use the opting out provision, it would affect aboriginal peoples only in the province concerned. It would not block an amendment for the rest of the country. Presumably, if seven provinces are in agreement with an

Qu'arrivera-t-il si le gouvernement fédéral ne peut pas assumer ses responsabilités conventionnelles? Je crois que mon peuple est disposé à envisager différentes démarches, à se montrer créatif et inventif et à trouver un moyen de compenser pour ces engagements que le fédéral ne peut pas tenir. Par exemple, pourquoi ne bénéficierions-nous pas de l'exploitation des ressources naturelles de notre territoire? La caisse du gouvernement fédéral est vide. Le gouvernement est endetté. Il ne peut pas tenir ses engagements. Et pourtant, les peuples autochtones crient au meurtre parce que le gouvernement ne respecte pas ses engagements et ne tient pas ses promesses et pour cause, puisqu'il n'a pas d'argent. Il faudrait pourvoir trouver des mécanismes qui nous permettraient de bénéficier, nous aussi, de l'exploitation des ressources naturelles de notre territoire, même si les provinces veulent avoir leur mot à dire. Je suis persuadé que nous pouvons trouver un moyen. Nous sommes raisonnables.

Mon peuple n'est pas entêté au point de croire que notre entente est sacrée et ne saurait être modifiée. Mon peuple croit qu'il faut évoluer. Notre accord est un document vivant qui devrait évoluer avec le temps. C'est le secret de la survie. Je ne suis pas armé d'un arc et de flèches, mais je porte complet et cravate. Telle est la réalité — nous avons survécu parce que nous nous sommes adaptés. Et pourtant, on nous dit d'attendre.

Nous allons nous occuper des Anglais du Canada, mais nous allons d'abord commencer par les Français. Faites-nous confiance. Nous allons nous occuper de vous.

Le sénateur Marshall: Nous avions, cependant, une politique infecte en matière d'immigration, n'est-ce pas?

M. Coon Come: Tout à fait. C'est peut-être là un ministère que nous allons créer.

Mme Kuptana: La question qu'a soulevée le sénateur Carstairs au sujet du droit de retrait des provinces s'est posée au cours des négociations sur l'Accord de Charlottetown. Un certain nombre de subtilités juridiques découlent de cette question du point de vue des Inuits. Comme il s'agit d'un problème plutôt juridique, je demanderais à notre conseillère juridique de répondre à la question du sénateur Carstairs.

Mme Moss: On peut faire valoir ici trois points. Premièrement, les dispositions relatives à l'option de retrait ne représentaient pas un obstacle à la conclusion d'un accord au cours des négociations sur l'Accord de Charlottetown. Par contre, le fait qu'on s'entendait pour dire qu'une modification concernant le droit inhérent exigerait l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population constituait une partie importante de la dynamique des négociations. Une fois que les peuples autochtones auraient réussi à obtenir l'accord de sept provinces, la pression qui s'exercerait sur les trois autres serait très forte. Certes, les peuples autochtones ne voudraient pas perdre le peu de pouvoir de négociation dont ils disposent, et c'en est sans aucun doute là une partie importante.

Deuxièmement, même si une province essayait de se prévaloir de l'option de retrait, cela ne toucherait que les peuples autochtones de la province intéressée. Cela n'empêcherait pas l'adoption d'une modification dans le reste du pays. On peut

inherent right amendment, they will do everything possible to see it implemented when they go back home.

Third, to use the opting out provision, a province would have to establish that the amendment in question derogates from the legislative powers or proprietary rights of the province. I am sure you could get into an interesting debate here because obviously the inherent right of self-government is conceived and seems to be accepted by this government as recognizing an existing right and existing powers. In recognizing inherent right and inherent legislative powers, you are not taking away from provinces; you are recognizing something that is there already.

Perhaps that helps you with respect to the question of opting out.

Senator Beaudoin: It does, yes.

Senator Murray: There are so many matters about which one would want to ask questions. I know at least one other colleague wants to ask questions, so I will try to organize myself. Let me ask several fairly specific questions first. I will then turn to a couple of general matters.

This morning, the Inuit Tapirisat and others raised the question of the 1997 conference, and it appears that Prime Minister Chrétien intends to call such a conference, although I am not at all sure he is under a constitutional obligation to do so. The provision in question is number 49 of the 1982 act, which says that:

A constitutional conference... shall be convened... within fifteen years after this Part comes into force to review the provisions of this Part.

I think the first ministers have reviewed the provisions of that part in 1987, in 1990, and again in 1992, so arguably it would be open to him not to call the conference at all. They reviewed the provisions of that part quite extensively. In any event, the political reality is that he has indicated that he will call such a conference.

The Inuit Tapirisat have said they would agree to limit the agenda at that conference to the amending formula. They, of course, were staking their position that they wished the aboriginal peoples to be included at that conference. However, they agreed that they would limit the agenda to the amending formula, and postpone other issues until another round.

Do the other aboriginal organizations agree with that position? Chief Mercredi is shaking his head, no.

Mr. Mercredi: The whole reason for being here is to try to persuade you that there is unfinished constitutional business for First Nations. We are arguing that the bill you are considering will not only dampen our hopes but will close the door to that constitutional business being contemplated by future governments, or completed with us.

supposer que si sept provinces sont d'accord pour adopter une modification relative au droit inhérent, elles feront tout leur possible pour la mettre en oeuvre dans leurs territoires respectifs.

Troisièmement, pour se prévaloir de l'option de retrait, une province devrait établir que la modification en question porte atteinte à ses pouvoirs législatifs ou à son droit de propriété. Je suis sûre qu'on pourrait se lancer ici dans un débat intéressant, car le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est manifestement perçu et semble être accepté par le présent gouvernement comme reflétant un droit existant et des pouvoirs existants. En reconnaissant un droit inhérent et des pouvoirs législatifs inhérents, on n'enlève rien aux provinces; on ne fait que reconnaître quelque chose qui existe déjà.

Peut-être cela vous sera-t-il utile en rapport avec la question de l'option de retrait.

Le sénateur Beaudoin: Ce l'est en effet.

Le sénateur Murray: Il y a tellement de points sur lesquels on voudrait poser des questions. Comme je sais qu'un autre collègue au moins veut poser des questions, je vais m'efforcer de présenter les miennes dans un certain ordre. Permettez-moi de poser d'abord plusieurs questions assez précises, pour ensuite passer à deux ou trois questions d'ordre général.

Ce matin, l'association Inuit Tapirisat, notamment, a soulevé la question de la conférence de 1997, et il semble que le premier ministre Chrétien ait l'intention de convoquer une telle conférence, même si je ne suis pas sûr qu'il y soit tenu conformément à la Constitution. À l'article 49 de la Loi de 1982, il est prévu ceci:

Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, [...] convoque une conférence constitutionnelle [...] en vue du réexamen des dispositions de cette partie.

Je crois que les premiers ministres ont réexaminé les dispositions de cette partie en 1987, en 1990 et à nouveau en 1992, de telle sorte qu'on peut soutenir que le premier ministre pourrait ne pas convoquer la conférence en question. Les premiers ministres ont réexaminé en profondeur les dispositions de cette partie. De toute façon, la réalité politique est que le premier ministre a fait savoir qu'il convoquera une telle conférence.

L'association Inuit Tapirisat a dit convenir que cette conférence ne porte que sur la formule de modification. Elle a évidemment établi qu'elle souhaitait que les peuples autochtones soient invités à participer à cette conférence. Toutefois, elle a convenu d'en limiter l'ordre du jour à la formule de modification et de reporter la discussion d'autres questions à une autre série de négociations.

Les autres organisations autochtones sont-elles du même avis? Le chef Mercredi fait signe que non.

M. Mercredi: Si nous sommes ici, c'est pour essayer de vous convaincre qu'il reste des affaires constitutionnelles à régler pour les premières nations. Nous soutenons que le projet de loi à l'étude non seulement étouffera nos espérances, mais bloquera la voie aux affaires constitutionnelles que des gouvernements futurs voudraient régler ou conclure avec nous.

The argument is this: Do not shut the door on us. In fact, we want you to break it wide open. We want our agenda addressed right now, in tandem with Quebec's concerns; not after, but in tandem. Break it wide open; that is our position.

Obviously, one of the windows that we see is 1997, when the federal government must hold a conference to deal with what the Constitution requires it to do, 15 years after the fact. It is our responsibility as leaders to make sure that our agenda is addressed. However, as First Nations, we do not want to narrow that conference to the amending formula. That does not help us. The amending formula does not resolve our outstanding constitutional issues. It may give us the chance to talk about the idea of consent and our role in providing consent to future constitutional amendments. However, it does not in any way address the outstanding business which needs to be resolved. Consequently, we would not agree with that position.

**Senator Murray:** I will come back to that in the context of something you said this morning, Chief Mercredi.

Do the other leaders have a view on the Inuit Tapirisat's position?

Mr. Morin: As we pointed out this morning, not only do we agree that there is unfinished constitutional business which the country should attend to as soon as possible by way of a constitutional renewal process, the law is that a constitutional conference be held by April of next year in order to deal with the amending formula. That is from the point of view of the law.

However, aside from saying that there is unfinished constitutional business, meaning that the aboriginal issues must be dealt with in the Constitution, we in the Métis community think that the political realities in the country today are such that you really have no alternative, politically, but to focus on the issue of Quebec, focus on the issue of aboriginal peoples, and many other pressing issues which should be dealt with in a constitutional context. Therefore, in my view, it is the politics rather than the law that will dictate, in the end, when the conference or conferences should be held and what the agenda items will be. Obviously, it is the position of the Métis National Council that there should be conferences as soon as possible, and that there should be a renewal process as soon as possible, a process that will involve Canadians, where we have all interests on the table, including aboriginal interests, and aboriginal representatives should be at the table to negotiate those items, as we have done in the past.

Mr. Coon Come: Right now, actions speak louder than words. Here is the Prime Minister who wants to deal with the problem of Quebec possibly calling another referendum. Twice he had a chance to deal with and involve aboriginal peoples. The first was the motion that he introduced in the house; it excluded aboriginal peoples. The second chance was on his veto bill; he again excluded aboriginal peoples. We come at the last minute.

L'argumentation est la suivante: ne nous fermez pas la porte! En fait, nous voulons que vous l'ouvriez toute grande. Nous voulons qu'on se penche tout de suite sur nos préoccupations, en même temps que sur celles du Québec; pas après, mais en même temps. Ouvrez la porte toute grande; telle est notre position.

Nous voyons évidemment une fenêtre dans la conférence de 1997, que le gouvernement fédéral doit convoquer dans les quinze années, conformément à la Constitution. Il est de notre devoir en tant que dirigeants de nous assurer que nos préoccupations seront examinées. Toutefois, nous, des premières nations, ne voulons pas limiter l'ordre du jour de la conférence à la seule formule de modification. Ce n'est pas dans notre intérêt. La formule de modification ne règle rien aux questions constitutionnelles qui nous intéressent. Elle nous fournira peut-être l'occasion de parler de la notion de consentement et de notre rôle dans l'adoption à l'avenir de modifications constitutionnelles. Toutefois, elle ne règle absolument rien aux affaires qui sont en suspens. En conséquence, nous n'approuvons pas cette position.

Le sénateur Murray: Je vais revenir là-dessus en rapport avec quelque chose que vous avez dit ce matin, chef Mercredi.

Que pensent les autres dirigeants de la position prise par l'association Inuit Tapirisat?

M. Morin: Comme nous l'avons signalé ce matin, non seulement nous convenons que des affaires constitutionnelles en suspens doivent être réglées au plus tôt au moyen d'une réforme constitutionnelle, mais la loi prévoit qu'une conférence constitutionnelle sur la formule de modification soit convoquée d'ici avril de l'an prochain. C'est ce que prévoit la loi.

Toutefois, nous, de la communauté des Métis, croyons non seulement qu'il reste des affaires constitutionnelles à régler et partant, que la Constitution doit statuer sur les questions autochtones, mais que la réalité politique actuelle au Canada est telle qu'on est pratiquement forcé, au plan politique, de se concentrer sur la question du Québec, de se concentrer sur la question des peuples autochtones et sur bien d'autres questions pressantes qui doivent être réglées au plan constitutionnel. Par conséquent, à mon avis, c'est plus la politique que la loi qui va déterminer au bout du compte quand la ou les conférences auront lieu et quel en sera l'ordre du jour. Évidemment, la position du Ralliement national des Métis est qu'une conférence soit convoquée au plus tôt et que s'enclenche au plus tôt un processus de réforme auquel participeront les Canadiens, car tous, y compris les autochtones, ont des intérêts à défendre, et les représentants autochtones devraient être présents à la table pour négocier ces questions, comme nous l'avons fait jusqu'ici.

M. Coon Come: Pour le moment, les actes comptent plus que les paroles. Voici que le premier ministre veut régler le problème que constituerait la tenue possible d'un autre référendum au Québec. Par deux fois déjà, il a eu l'occasion de traiter avec les peuples autochtones et de les inviter à participer, à savoir lorsqu'il a présenté la motion à la Chambre et à l'occasion de son projet de loi sur le veto. Par deux fois, il a exclu les peuples autochtones. On nous invite à la dernière minute.

Instead of talking about an agenda for the first ministers conference, there is still a question of whether aboriginal peoples will be considered as participants in that 1997 conference. It is very clear to me that we, as First Nations, certainly would want to be involved.

As to the issues to be discussed, I think that is internal, and certainly, as we all know, the purpose of calling that meeting is to deal with the amending formula. That is the first step, providing we can get there. I can certainly take an hour, as can Chief Mercredi, to explain some of the issues that we discussed during the process of the Charlottetown Accord. We certainly have issues with which we would like to deal.

Mr. Sinclair: I agree with Chief Coon Come. We are not even sure if we will be there.

The other issue is Canada's existence. There has to be another constitutional round, otherwise this country will not survive. Do not let it die without a fight to keep it alive. In order to fight, however, we must be at the table.

Another thing is very clear: Canada's existence should not depend on the termination of our rights. That is what I am afraid of. I am afraid of the Quebec issue. I can see it coming now with the vetoes. The Quebec issue will be elevated to the point where our rights will be washed away completely to satisfy not only Quebecers but those on the extreme right, and I am worried about that. It is time this country addressed those issues, and that can only be done in a conference where everybody is involved.

Ms Kuptana: Let me explain further what I was saying this morning at the end of my presentation: As you know, the Charlottetown Accord process was a very lengthy constitutional process dealing with a series of very complex constitutional and legal issues. The point I was making this morning is that, in 1997 when the federal government and the provinces get together to discuss the amending formula in a constitutional conference, aboriginal peoples must be there.

After all, what is the amending formula all about? It determines who can participate in constitutional conferences. Rather than having one long process, as occurred with the Charlottetown Accord, what is stopping the federal government from having a series of first ministers conferences on such issues as the amending formula, Senate reform, decentralization, or aboriginal self-government? However, first of all, aboriginal peoples must be there when the leaders of this country determine any amendments to the amending formula.

As I said, what is to be achieved by excluding aboriginal peoples from the 1997 constitutional conference? You tell me. What part of the Canadian Constitution does not apply to aboriginal peoples, and what part of the Canadian Constitution are we not directly affected by? We are affected by the amending formula. Does that clarify what I was stating this morning?

Au lieu de parler de l'ordre du jour de la conférence des premiers ministres en 1997, il faudrait savoir si les peuples autochtones seront invités à participer à cette conférence. Il est très clair pour moi que nous, les premières nations, voudrions certes y participer.

Quant aux points à l'ordre du jour, je crois que cela relève de la cuisine interne et, comme nous le savons tous, l'objet de cette conférence est certes de traiter de la formule de modification. Ce sera la première étape, si toutefois nous sommes invités à participer. Je peux certes, et le chef Mercredi le peut aussi, prendre une heure pour expliquer des questions que nous avons exposées au cours de la négociation de l'Accord de Charlottetown. Il y a certes des questions dont nous voudrions traiter.

M. Sinclair: Je suis d'accord avec le chef Coon Come. Nous ne sommes même pas sûrs de participer à la conférence.

L'autre question est l'existence même du Canada. Notre pays ne survivra pas sans une autre série de négociations constitutionnelles. Il ne faut pas le laisser mourir sans lutter pour sa survie. Pour lutter, toutefois, il faut être à la table.

Une autre chose est très claire: l'existence du Canada ne devrait pas dépendre de l'extinction de nos droits. C'est ce que je crains. La question du Québec me fait peur. Je vois cela venir avec les veto. La question du Québec va prendre une telle ampleur que nos droits seront réduits à néant pour satisfaire non seulement les Québécois, mais encore l'extrême droite, et cela m'inquiète. Il est temps que notre pays règle ces questions et cela ne pourra se faire que dans le cadre d'une conférence à laquelle tout le monde participera.

Mme Kuptana: Permettez moi d'expliquer plus en détail ce que je disais ce matin à la fin de mon exposé. Comme vous le savez, c'est un processus constitutionnel très long qui a conduit à l'Accord de Charlottetown et qui a porté sur toute une série de questions juridiques et constitutionnelles très complexes. Ce à quoi je voulais en venir ce matin c'est que, lorsque le gouvernement fédéral et les provinces se réuniront, en 1997, pour discuter du mode de révision, dans le cadre d'une conférence constitutionnelle, les autochtones devront être de la partie.

Après tout, que détermine le mode de révision? Il précise qui participe aux conférences constitutionnelles. Au lieu d'un seul processus qui traîne en longueur, comme dans le cas de l'Accord de Charlottetown, qu'est-ce qui empêche le gouvernement fédéral de tenir une série de conférences des premiers ministres portant sur des sujets tels que le mode de révision, la réforme du Sénat, la décentralisation ou l'autonomie gouvernementale des autochtones? Quoi qu'il en soit, les autochtones doivent être présents quand les dirigeants de ce pays décident de modifier le mode de révision.

Comme je le disais, qu'a-t-on à gagner en excluant les autochtones de la conférence constitutionnelle de 1997? Je n'en ai pas la moindre idée. Quelle est la partie de la Constitution canadienne qui ne s'applique pas aux autochtones, et par quelle partie de la Constitution ne sommes-nous pas directement touchés? Nous sommes touchés par le mode de révision. Est-ce que cela précise ce que je disais ce matin?

Senator Murray: I wanted to ask the other leaders for their position on that matter. Mr. Sinclair told us this morning that the current general amending formula must be, as he put it, simplified. He was reflecting on our inability, under the present general amending formula, to achieve an amendment on aboriginal self-government, especially in Quebec's absence, as has been the case on three occasions. I am not sure what you mean by "simplifying the general amending formula."

Mr. Sinclair: The constitutional discussions that have occurred since 1982, the time when I was involved, have made things very difficult for us because Quebec would not make any decisions. They may have supported us morally from time to time, but they would not get involved in the talks because they claimed that they were outside Confederation. We had our own arguments that we were outside Confederation and wanted in. We wanted to be a partner in Confederation.

As I look at this amending formula again — and, again I am speaking as a layman, because I have talked to some lawyers on this subject — I am confused about where it is and what it means. Every time you talk about an amending formula, one part does something and one part does something else. I never know which part overrides our rights. It is beginning to look as though all of it overrides our rights.

Bill C-110 gives a veto to others. What happens, for example, with respect to the land claims in British Columbia if the next premier who is elected has stated clearly during his campaign that he will quash the Nishga claims if he is elected? He can veto those claims and Canada can do nothing about it. Someone else has said, "No, they cannot do that. Canada can still act." That leaves us up in the air, and in a great deal of confusion. We will not understand that unless we sit down and simplify things — not only the formula but also a lot of other things.

Senator Murray: That brings me to what I call the Irwin process. I had not intended to get into this, but it was raised today.

Until now, I have been fairly positive in my attitude toward what Mr. Irwin is trying to do. To me, he looks like a minister who is taking the only course which, as a practical matter, is open to him, absent an amendment on self-government. He is to embark on negotiations. We are talking about negotiated self-government matters that are both legislative and administrative in nature, and cover such matters as leadership selection, group membership, the establishment of governing structures, language, culture, religion, education, land, resource and environmental management on aboriginal lands, and a range of powers in areas such as law enforcement and administration, health and social services, policing, housing, taxation, local transportation, and the operation of aboriginal businesses.

Le sénateur Murray: Je voulais demander aux autres chefs quelle est leur position à ce sujet. Ce matin, M. Sinclair nous a dit que le mode général de révision actuel devrait être simplifié, pour reprendre ses propres mots. Il parlait de l'incapacité dans laquelle nous nous sommes trouvés à trois reprises, en vertu de ce mode de révision, d'adopter une modification concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones, spécialement en l'absence du Québec. Je ne suis pas certain de comprendre ce que vous entendez par «simplifier le mode général de révision».

M. Sinclair: Les discussions constitutionnelles qui ont eu lieu depuis 1982, époque à laquelle j'y participais, nous ont rendu les choses très difficiles du fait que le Québec n'a jamais voulu prendre de décision. Il lui est parfois arrivé de nous accorder son soutien moral, mais il n'a jamais voulu participer aux discussions, prétendant qu'il se trouvait exclu de la confédération. Notre propre position était que nous étions exclus de la confédération mais que nous voulions y être admis. Nous voulions être partenaires au sein de la confédération.

Je regarde à nouveau ce mode de révision — et je le répète, je ne parle pas en tant qu'expert et j'ai consulté des juristes à ce sujet — je ne vois pas où il mène ni ce qu'il veut dire. À chaque fois que l'on parle de mode de révision, une partie à un effet donné et une autre un effet différent. Je ne sais jamais quelle partie l'emporte sur nos droits. On commence à se demander si l'ensemble ne l'emporte pas sur nos droits.

Le projet de loi C-110 donne un droit de veto à d'autres. Qu'adviendra-t-il, par exemple, des revendications territoriales en Colombie-Britannique si le prochain premier ministre est celui qui a affirmé pendant la campagne électorale que s'il était élu, il annulerait le règlement des revendications des Nishga? Il peut exercer son droit de veto à l'égard de ce règlement et le Canada ne pourra rien y faire. Quelqu'un d'autre a dit que ce n'était pas vrai, que le Canada pouvait encore agir. Cela nous laisse dans un état d'incertitude et de confusion totale. Nous n'arriverons pas à comprendre tout cela tant qu'on aura pas simplifié les choses — non seulement le mode de révision, mais aussi un tas d'autres choses.

Le sénateur Murray: Cela m'amène à parler de ce que j'appelle le processus Irwin. Je n'avais pas l'intention de l'aborder, mais la question a été soulevée aujourd'hui.

Jusqu'à présent, mon attitude à l'égard de ce que M. Irwin tente de faire a été plutôt positive. À mes yeux, il a l'air d'un ministre qui, en l'absence d'une modification concernant l'autonomie gouvernementale, suit la seule voie qui, à toutes fins utiles, lui soit ouverte. Celle des négociations. Nous parlons de négocier des questions concernant l'autonomie gouvernementale, qui sont de nature à la fois législative et administrative, et qui englobent des sujets tels que le choix des dirigeants, l'appartenance au groupe, la mise en place de structures gouvernementales, la langue, la culture, la religion, l'éducation, le territoire, la gestion des ressources et de l'environnement sur les terres autochtones, et toute une gamme de pouvoirs dans des domaines tels que le maintien de l'ordre, l'administration de la justice, la santé et les services sociaux, la police, le logement, la fiscalité, les transports locaux, et la gestion des entreprises autochtones.

Chief Mercredi has pointed out today that aboriginal governments would not be able to pass laws in relation to defence and external relations and the management of national economy, and laws of overriding federal importance such as the Criminal Code would continue to apply, as would the Charter.

The government is not imposing anything on anyone. It takes two, and in some cases three, to negotiate. I was even bold enough to express the opinion that I thought the prospect of entrenching these agreements in the Constitution under section 35 would be a positive step. It was simplistic, perhaps even naive, to think that in a political sense it might help demystify self-government for a lot of people. Where all parties agree, it would be entrenched, but nothing is being imposed. The downside is that it can divide your people and undermine the national leadership. That is the problem, is it not?

Mr. Mercredi: The proposal from which you are reading was rejected by the chiefs' assembly, partly because of how it was developed. How was it developed? It was done in secret by the Minister of Indian and Northern Affairs, without the involvement of chiefs across the country.

How did I find out, and when did I find out about it? I was having lunch with Ethel Blondin in the parliamentary restaurant. I was talking about youth initiatives. The minister happened to walk into the restaurant with some of his constituency members, whom he was taking to lunch. He invited me to sit down with him afterwards, so I agreed to sit down with him. He sent his official to get his six-paged document, which he wanted me to read because he was taking it to cabinet. He wanted me to give him my opinion on it. I looked at it. It was the federal policy on the inherent right. My advice to him was full disclosure before he went to cabinet. I did not give my opinion on the contents of his paper, but he refused that advice.

I believe that his officials were involved in developing that policy, along with, perhaps, some officials from the Department of Fisheries, from Health Canada or from the Department of the Environment. I do not know who exactly, but federal bureaucrats drafted that proposal. If you look at the Red Book, in terms of their commitment to recognize the inherent right, they call for a true partnership between us that implies honesty in terms of our dealings. That whole approach was dishonest. That is one of the reasons why it was rejected.

It was also rejected because it does not reflect our thinking. It still reflects the white man's view of the world on the inherent right. That may be why you thought some of its features were positive. You tend to look at the world through your own eyes. We tried to have full participation in drafting the policy so that it would reflect the view that we see through our eyes, too.

We are not so very different from the many people in the province of Quebec who do not feel that they are being understood. We do not feel we are being understood, either. Le chef Mercredi a fait remarquer aujourd'hui que les gouvernements autochtones ne pourraient pas légiférer en matière de défense, de relations extérieures, et de gestion de l'économie nationale; les lois fédérales d'application dominante telles que le Code criminel continueraient à s'appliquer, tout comme la Charte.

24-1-1996

Le gouvernement n'impose rien à personne. Pour négocier, il faut être deux, et parfois trois. J'ai même eu l'audace de dire que, à mon avis, l'idée d'inscrire de tels accords à l'article 35 de la Constitution serait un pas en avant. C'était simpliste, voire même naïf de ma part, de penser que, d'un point de vue politique, cela aiderait à démystifier l'autonomie gouvernementale, pour un grand nombre. Serait inscrit dans la Constitution ce sur quoi toutes les parties seraient d'accord, mais rien ne serait imposé. Le revers de la médaille, c'est que cela risque de diviser votre peuple et de mettre les bâtons dans les roues des chefs nationaux. C'est cela le problème, n'est-ce pas?

M. Mercredi: La proposition que vous citez a été rejetée par les chefs de l'assemblée, en partie à cause de la façon dont elle a été élaborée. Comment a-t-elle été élaborée? En secret par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, sans la participation des chefs à l'échelle nationale.

Comment et quand en ai-je pris connaissance? Je déjeunais avec Ethel Blondin au restaurant parlementaire. Je parlais des initiatives pour les jeunes. Le ministre est entré dans le restaurant avec certains de ses électeurs qu'il avait invités à déjeuner. À la fin du repas, il m'a demandé de me joindre à sa table, ce que j'ai fait. Il a envoyé un de ses collaborateurs chercher un document de six pages qu'il voulait que je lise avant qu'il le soumette au Cabinet. Il voulait que je lui donne mon opinion. Je l'ai lu. Il s'agissait de la politique fédérale sur le droit inhérent. Je lui ai conseillé de rendre le document public avant de le soumettre au Cabinet. Je ne lui ai pas donné mon avis sur la teneur de ce dernier et il n'a pas suivi mon conseil.

Je crois que ce sont ses fonctionnaires qui ont élaboré cette politique avec la participation, je pense, de certains fonctionnaires du ministère des Pêches, de Santé Canada ou du ministère de l'Environnement. Je ne sais pas exactement qui ils sont, mais ce sont des bureaucrates qui ont rédigé cette proposition. En ce qui concerne la reconnaissance du droit inhérent, le Livre rouge parle de véritable partenariat entre nous et d'honnêteté dans nos relations. Cette approche est entièrement malhonnête. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle a été rejetée.

Elle a aussi été rejetée parce qu'elle n'est pas fidèle à notre pensée. Elle reflète l'idée que se font les blancs du droit inhérent. C'est peut-être pour ça que vous avez pensé que certains de ses aspects étaient positifs. Vous avez tendance à voir le monde à travers vos propres yeux. Nous avons essayé de participer pleinement à la rédaction de la politique pour qu'elle reflète aussi le monde tel que nous le voyons à travers nos propres yeux.

Nous ne sommes pas tellement différents de bien des gens du Québec qui trouvent qu'on ne les comprend pas. Nous aussi nous pensons qu'on ne nous comprend pas. In part, we do not even have the constitutional powers that a province has to impose on others our own image of ourselves, as the Quebec government can do. We cannot do that. We are more susceptible and more vulnerable to unilateral decisions by government bureaucrats and ministers. There is a trail of tears there, composed of all kinds of injustices that have been brought to the attention of government from time to time. You have seen that in your time as a cabinet minister, and also as a senator.

That policy reflects a point of view of people who believe that Indians should fit into the federal system of government. We have never consented to the federal system of government. That point of view also reflects the idea that the provinces must be involved in all negotiations.

Senator Murray: Yes, where their interests are affected.

Mr. Mercredi: Where are provincial interests ever not affected? Is that not the great debate consuming Canada right now? The provinces are saying, "We have it. Recognize what we have, but we want more. Let the federal government disappear."

This whole move to decentralization is not our image of self-government either. The government's idea is that the source of our rights is whatever they are prepared to give us. That is not the process we want.

In the Charlottetown Accord, the process was that our distinct order of government would be recognized and constitutionally protected as with any other order of government; not an inferior order of government to that of the provinces or the federal government, but as a distinct order from theirs.

Another feature of the Charlottetown Accord was that we would negotiate powers in good faith, and if there was no agreement at the end of five years resulting from that process, the rights of self-government would be justiciable. They could be legally enforced in the courts. It would be up to the courts to define that term if there was a conflict in terms of the exercise of powers.

Mr. Irwin completely ignores that precedent, and takes us back prior to the Charlottetown Accord. He takes us back to a policy that has existed in his department for years called community-based self-government. The foundation of that policy is wrong; that is why it was rejected. It sounds interesting and positive, and the list seems long. However, the list is not long because it excludes certain things that the Charlottetown Accord did not exclude.

The effort was made by Premier Wells, the last premier to agree to Charlottetown, to diminish the subject-matters for negotiation. His proposal to us, which was rejected summarily, was that we provide a negative list of things we could never do as Indian governments, and that they would recognize the rest in the

Pour commencer, nous n'avons même pas les pouvoirs constitutionnels qu'ont les provinces pour imposer aux autres l'image que nous avons de nous-mêmes, comme peut le faire le Québec. Cela nous est impossible. Nous sommes plus sensibles et vulnérables aux décisions unilatérales que prennent les bureaucrates et les ministres. Notre peuple a versé des larmes devant toutes les sortes d'injustices qui ont été portées à l'attention du gouvernement de temps à autre. Vous en avez été saisi à l'époque où vous étiez ministre et vous l'êtes encore aujourd'hui en tant que sénateur.

Cette politique traduit l'opinion de ceux qui croient que les autochtones devraient s'intégrer au régime gouvernemental fédéral. Nous n'avons jamais consenti au régime fédéral. Cette opinion est aussi conforme à l'idée que les provinces doivent participer à toutes les négociations.

Le sénateur Murray: Oui, lorsque leurs intérêts sont en jeu.

M. Mercredi: Quand les intérêts des provinces ne sont-ils pas en jeu? N'est-ce pas là le grand débat qui ronge le Canada actuellement? Les provinces disent: «Nous l'avons. Reconnaissez ce que nous avons et nous en voulons plus. Que le gouvernement fédéral disparaisse».

Toute cette tendance à la décentralisation ne correspond pas d'ailleurs à l'idée que nous nous faisons de l'autonomie gouvernementale. Par ailleurs, selon l'idée du gouvernement, nos droits se limiteraient à ce qu'il est prêt à nous accorder. Ce processus ne nous intéresse pas.

Selon le processus prévu dans l'Accord de Charlottetown, notre ordre distinct de gouvernement aurait été reconnu et consacré dans la Constitution au même titre que tous les autres ordres de gouvernement, pas comme un ordre de gouvernement inférieur aux provinces et au gouvernement fédéral, mais bien comme un ordre distinct des autres.

Toujours selon l'Accord de Charlottetown, nous devions négocier nos droits de bonne foi, et nos droits à l'autonomie gouvernementale pouvaient être invoqués devant les tribunaux si nous n'étions pas parvenus à une entente au bout de la période de cinq ans prévue à cette fin. Ces droits auraient pu être reconnus légalement par les tribunaux. Il aurait incombé aux tribunaux de définir ces droits si leur application posait problème.

M. Irwin ne tient absolument pas compte de ce précédent et revient aux principes qui existaient avant l'Accord de Charlottetown. Il revient à la politique de l'autonomie gouvernementale à l'échelon local, que son ministère a préconisée pendant des années. Cette politique ne repose pas sur des fondements solides; voilà pourquoi elle a été rejetée. Elle peut sembler intéressante et positive, et la liste des droits qu'elle vise peut paraître longue. Toutefois, cette liste n'est pas si exhaustive, puisqu'elle exclut certaines choses qui étaient insérées dans l'Accord de Charlottetown.

M. Wells, le dernier des premiers ministres à avoir approuvé l'Accord de Charlottetown, a tenté de réduire la liste des pouvoirs à négocier. Selon la proposition qu'il nous a faite et que nous avons sommairement rejetée, nous devions soumettre une liste des fonctions que nous ne pourrions jamais assumer en tant que

Constitution. We said that we would not do that, but he provided us with a list. His list was so exhaustive that we found ourselves with nothing to do.

Premier Wells and Ron Irwin have the same attitude toward Indian self-government. Irwin's policy is to say that the federal government will negotiate with us powers such as housing, education and health. Those are things integral to our culture, so why should we negotiate them? He then gives us another list which we must negotiate with the provinces: forestry, mining and so on. He provides still another list of what we can never negotiate, such as trade and commerce.

If we go along with Irwin's policy, our people will never have our own trade mission to any country to promote our products, such as the mission from which the Prime Minister has just returned. I believe that that is wrong. You cannot tell another society that they have no business dealing with their own economy, their land and their resources. That is the mindset that we beat down during the Charlottetown process. Many of the people here were involved in that process, and it took us a long time to get a consensus.

Senator Murray: The Charlottetown Accord failed, however.

Mr. Mercredi: Yes, the Charlottetown Accord indeed failed, and the Liberals came into power and put us back to where we were before the Charlottetown Accord was negotiated.

Senator Murray: We can all give a different explanation for why the Charlottetown Accord failed, and most of them would have some validity. There are two issues which I think sank the Charlottetown Accord. One is the inherent right. Even with the descriptions which were there, which you have just mentioned and which I supported, it is no coincidence that the biggest defeat of that process was in British Columbia, where so many of your people live. That is not to say that your people overwhelmingly voted against it, although there is some evidence that there was a majority against it. However, British Columbians voted against it.

The second issue was the guarantee of 25 per cent of the seats in the House of Commons to Quebec in perpetuity, which is very hard to sell with regard to an institution which is supposed to exist on representation by population.

Although I presume that the answer to my question is yes, I will pose it anyway: Are you opposed, in principle, to entrenching self-government agreements under section 35 of the Constitution until the inherent right is recognized in the Constitution?

gouvernements autochtones et les gouvernements allaient reconnaître le reste de nos pouvoirs dans la Constitution. Lorsque nous avons refusé d'agir ainsi, il a lui-même produit une liste. Sa liste était si exhaustive que nous n'avions plus rien à faire.

Le premier ministre Wells et Ron Irwin ont la même attitude à l'égard de l'autonomie gouvernementale des autochtones. La politique d'Irwin consiste à affirmer que le gouvernement fédéral négociera certains pouvoirs, notamment ceux relatifs au logement, à l'éducation et à la santé. Ces pouvoirs font partie intégrante de notre culture, alors pourquoi devrions-nous les négocier? Il dresse ensuite une autre liste de pouvoirs que nous devons négocier avec les provinces et qui englobent l'exploitation forestière, l'exploitation minière, et cetera. Il fournit ensuite une autre liste de pouvoirs que nous ne pourrons jamais négocier, notamment le commerce.

Si nous acceptons la politique d'Irwin, notre peuple ne pourra jamais organiser ses propres missions commerciales à l'étranger pour promouvoir ses produits, comme la mission que vient de diriger le premier ministre du Canada. À mon avis, ce n'est pas correct. Vous ne pouvez pas dire à une autre société qu'elle n'a pas le droit de gérer sa propre économie, ses terres et ses ressources. C'est la mentalité que nous avons réussi à modifier pendant les négociations de l'Accord de Charlottetown. Bien des gens ici présents ont participé à ces négociations et savent qu'il nous a fallu beaucoup de temps pour arriver à un consensus.

Le sénateur Murray: L'Accord de Charlottetown a toutefois été rejeté.

M. Mercredi: Oui, c'est vrai, l'Accord de Charlottetown a été rejeté et les libéraux ont pris le pouvoir et nous ont ramenés à l'époque précédant les négociations de l'Accord de Charlottetown.

Le sénateur Murray: Nous pouvons tous expliquer à notre façon l'échec de l'Accord de Charlottetown et la plupart des explications fournies seraient valables. À mon avis, il y a deux questions qui ont mené à l'échec de l'Accord de Charlottetown. Il y a, premièrement, le droit inhérent. Malgré les descriptions qui ont été fournies, et que vous venez de mentionner et que j'appuie, le fait que l'échec le plus cinglant de cet accord ait été enregistré en Colombie-Britannique, là où vivent tant d'autochtones, n'est pas une coïncidence. Je ne dis pas que la grande majorité des autochtones ont voté contre l'accord, bien que certaines preuves portent à croire qu'un grand nombre d'entre eux se sont prononcés contre ce projet. Cependant, les habitants de la Colombie-Britannique l'ont rejeté.

Il y a, deuxièmement, la garantie perpétuelle offerte au Québec d'avoir 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. Il était difficile de faire accepter ce compromis au sujet d'une institution qui est censée être fondée sur le principe de la représentation proportionnelle à la population.

Je présume que vous répondrez à la question suivante par l'affirmative, mais je vous la pose quand même: êtes-vous en principe contre la reconnaissance des accords d'autonomie gouvernementale à l'article 35 de la Constitution en attendant que le droit inhérent soit inscrit dans la Constitution?

Mr. Mercredi: In principle, if the full nature of the right were reflected under the policy, it should be possible to protect the right through agreements under section 35 by having them constitutionally protected as treaties.

With regard to our existing treaties, those made before and after Confederation, such as Treaty 5, which is my treaty, our understanding is that they confirmed our nationhood, our sovereignty and our self-government. The understanding of the Crown, however, is that we surrendered our lands and resources, so we are miles apart in interpretation.

In principle, it should be possible to implement our existing right to self-government through the existing treaties, but there are presently no provisions for that move.

The only policy approach available to us is the one I just described to you, which we rejected. We cannot just accept the policy statement of a bureaucrat that the government will act as if we have the existing right recognized in the Constitution. That is not good enough for us, just as distinct society by emotion will not be good enough in the province of Quebec.

Senator Murray: I do not much like the bill, for reasons which I explained when I spoke on it in the Senate. Those drafts for amendments which have been provided will be considered very seriously. All of our options are open. No one has taken any decisions on what we will do about the bill.

I want to take some time to go into the background of the bill, which you know very well because you have been involved in all these issues for so long. The background of the bill is that the Prime Minister made a commitment to Quebecers, as he describes it, that the federal government would not proceed with constitutional amendments affecting Quebec without Quebec's consent. He did that in the course of a referendum campaign. He did it, conscious of the fact that Quebec had not given its political consent to the 1982 Constitution, and that Quebec was opposed to the amending formula and concerned that amendments would be made affecting its interests without its consent.

He made that commitment. Leave aside the way in which the government is implementing that commitment through Bill C-110. He made the commitment to Quebec that the government would not proceed with constitutional amendments affecting their interests without their consent.

Knowing as you do the history of this federation, recent and not so recent, and knowing what you know about the circumstances, do you think that was a right and proper commitment for the Prime Minister of Canada to have made? You understand the political situation of the country as well as anyone.

M. Mercredi: En principe, si la vraie nature de ce droit était établie dans la politique, il devrait être possible de protéger ce droit au moyen d'accords visés à l'article 35 et de leur accorder la même protection que la Constitution confère aux traités.

Quant aux traités qui existent déjà, ceux qui ont été conclus avant et après la Confédération, comme le Traité 5 qui s'applique dans mon cas, nous pensons qu'ils confirmaient notre rang de nation, notre souveraineté et notre autonomie gouvernementale. La Couronne pense toutefois que nous avons renoncé à nos terres et à nos ressources en signant ces accords. Notre interprétation de ces traités est donc bien différente.

En principe, il devrait être possible de faire respecter notre droit à l'autonomie gouvernementale aux termes des traités existants, mais il n'y pas pour l'instant aucune disposition à cette fin.

La seule avenue qui nous est offerte est celle que je viens de vous décrire et nous l'avons rejetée. Nous ne pouvons pas simplement accepter une déclaration de principes faite par un bureaucrate, selon laquelle le gouvernement agira comme si notre droit existant était reconnu dans la Constitution. Cela ne nous suffit pas, tout comme le Québec ne saurait se satisfaire d'une manifestation d'émotions lui reconnaissant le statut de société distincte.

Le sénateur Murray: Je n'aime pas tellement ce projet de loi, pour les raisons que j'ai expliquées au cours du discours que j'ai prononcé au Sénat. Les projets de modification qui nous ont été présentés seront examinés attentivement. Toutes les options sont possibles. Personne n'a encore pris de décision au sujet de ce projet de loi.

Je voudrais prendre quelques instants pour revoir l'historique de ce projet de loi, que vous connaissez très bien, puisque vous participez à l'examen de toutes ces questions depuis fort longtemps. Ce projet de loi découle d'un engagement que le premier ministre a pris envers les Québécois, comme il se plaît à le dire, selon lequel le gouvernement n'apportera aucune modification à la Constitution qui toucherait le Québec sans le consentement du Québec. Le premier ministre a pris cet engagement pendant la campagne référendaire. Il l'a fait parce qu'il savait que le Québec n'avait pas donné son consentement politique à la Constitution de 1982, qu'il s'opposait à la formule de modification constitutionnelle et qu'il craignait que des modifications, contraires à ses intérêts, soient apportées sans son consentement.

Le premier ministre a donc pris cet engagement. Faisons abstraction de la façon dont le gouvernement respecte cet engagement en présentant le projet de loi C-110. Le premier ministre a promis aux Québécois que son gouvernement n'adopterait aucune modification constitutionnelle touchant leurs intérêts sans le consentement du Québec.

Comme vous connaissez bien l'histoire, récente et moins récente, de notre fédération et comme vous connaissez bien la situation actuelle, pensez-vous que le premier ministre du Canada a bien fait de prendre cet engagement? Vous comprenez la situation politique du pays aussi bien que n'importe qui.

Mr. Mercredi: This is a question that should be answered by all the leaders.

My view is that when it comes to rights which have been acknowledged at one time in the past, then they should be protected. This means that the veto which Quebec lost should be restored. The same should apply to the First Nations. Whatever rights we had that were taken away by legislation or the conduct of the Crown through its officials or bureaucrats, should be restored.

I do not think it was a mistake to try to address that issue by saying to the province of Quebec, "You had this constitutional right at one time. It is part of the deal we made in 1867. It should be respected, and we should begin a new relationship from here." However, when it comes to us, do not forget that we were not there in 1867. No one invited us to that table. John A. Macdonald did not even think about us — or perhaps he did, which is why we were not there. The fact remains, we were not there. Had we been there, then obviously there would have been something for us, too. That, too, would have evolved over the last 127 years into something else.

The federal structure that was put in place started with an empty shell. It has evolved into what it is now. As a result of that evolution, provinces have benefitted dramatically in terms of generating wealth, but also in terms of the quality of life of their citizens. Our people have suffered under Confederation. That must be taken into account by the Prime Minister when he makes promises and offers. He must acknowledge that, in the past, our people suffered dramatically under the federal system. In terms of whatever offers he makes, he must be sensitive to our views. He did not do that with this bill. In fact, he was so generous — perhaps because of the Christmas spirit — he gave the veto to three regions which never asked for it. Allan Rock gave it to another region because some people from there complained about not having one.

We do not have your power. The government would not listen to us at any rate, but they have to listen to you. If they do not, the whole of democratic society, its institutions and the integrity of those institutions, comes into question.

This is a chance for the Senate to set the record straight. You can address Quebec, but you must also address First Nations. The two are not necessarily mutually exclusive in terms of results. The Charlottetown Accord process is proof that we can come up with a consensus position with respect to issues on which we were once miles apart. However, this bill is also proof that any unilateral action taken by the government will result in division in the country.

M. Mercredi: C'est à tous les leaders de répondre à cette question.

Personnellement, je crois qu'il faudrait protéger les droits qui ont déjà été reconnus par le passé. Ainsi, le droit de veto que le Québec a perdu devrait être rétabli. La même chose devrait s'appliquer aux premières nations. Tous les droits que nous possédions et qui nous ont été retirés, au moyen de mesures législatives ou de décisions qu'a prises la Couronne, par l'entremise de ses représentants ou de bureaucrates, devraient être rétablis.

Je ne crois pas qu'on ait eu tort de tenter de régler cette question en disant au Québec: «Vous avez déjà eu ce droit constitutionnel. Il faisait partie de l'entente conclue en 1867. Il devrait être respecté et nous devrions commencer aujourd'hui à bâtir une nouvelle relation». Il ne faut toutefois pas oublier que, dans notre cas, nous n'avons pas participé aux négociations de 1867. Personne ne nous a invités à la table de négociations. John A. Macdonald n'a même pas songé à nous — ou peut-être a-t-il songé à nous et c'est pourquoi il ne nous a pas invités. Il reste que nous n'avons pas participé au processus. Si nous l'avions fait, l'entente aurait de toute évidence prévu certaines choses pour nous. Et ces choses auraient, elles aussi, évolué au cours des 127 dernières années et se seraient transformées en quelque chose de nouveau.

La structure fédérale prévue au départ n'était qu'une coquille vide. Elle a évolué et est devenue ce qu'elle est aujourd'hui. Les provinces ont grandement profité de cette évolution, qu'on pense à la richesse qu'elles ont accumulée et à la qualité de vie dont jouissent leurs habitants. Nos gens ont souffert sous le régime de la Confédération. Le premier ministre doit en tenir compte lorsqu'il fait des promesses et des offres. Il doit reconnaître que, par le passé, nos gens ont beaucoup souffert sous le régime fédéral. Quand vient le temps de faire des offres, il doit se montrer très sensible à notre point de vue, ce qu'il n'a pas fait lorsqu'il a présenté ce projet de loi. En fait, il se sentait l'âme si généreuse — peut-être à cause de l'approche des Fêtes — qu'il a donné le droit de veto à trois régions qui ne l'avaient jamais réclamé. Allan Rock l'a ensuite accordé à une autre région, parce que certains habitants se plaignaient qu'ils ne l'avaient pas.

Nous n'avons pas votre pouvoir. Le gouvernement ne nous écouterait pas de toute façon, mais il doit vous écouter. Sinon, toute notre société démocratique, ses institutions et l'intégrité de ses institutions seraient remises en question.

Le Sénat a donc l'occasion de corriger la situation. Vous pouvez répondre aux attentes du Québec, mais vous devez aussi répondre aux attentes des premières nations. Les attentes des uns et des autres ne sont pas nécessairement contradictoires. Les négociations qui ont mené à l'Accord de Charlottetown prouvent qu'il nous est possible d'en venir à un consensus relativement à des questions sur lesquelles nous ne nous entendions vraiment pas auparavant. Toutefois, ce projet de loi prouve également que toute décision unilatérale que pourrait prendre le gouvernement ne ferait que diviser le pays.

You were involved in constitutional reform. You were an architect of the Meech Lake Accord. We asked for the ability to participate, something which was refused. You know the result. It was ultimately defeated because it lacked respect for the aboriginal people and for their rights.

Here is a Prime Minister passing to you a bill which, in effect, does the same thing. We should learn from history and say to the Prime Minister, "We have made mistakes in our dealings with the First Nations. Why repeat them?"

Senator Murray: There has been the loss of the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord. The fact is that the existence of the federation is hanging by a thread today. The one issue which threatens to break up the federation imminently is Quebec's place in that federation. The fact that we have lost all of those other accords has not brought the prospect of an amendment on aboriginal self-government any closer. It has been to the contrary.

I want the other leaders to have the opportunity to respond to the question I put to you. I have said that I would have been willing to support a bill that did nothing more than respect the Prime Minister's commitment to Quebec. Since Quebec already has the right to opt out of amendments under section 38, as does every province, that would mean that the 7-50 formula could not be used to take Senate or Supreme Court seats away from Quebec. Nor could it be used to create provinces.

I would have been willing to settle for a bill, a resolution, or even a policy statement that implemented the Prime Minister's commitment to Quebec without reopening all these regional formulas, and so forth.

I want to ask the other leaders whether they think the Prime Minister's commitment — never mind Bill C-110 — was the right and proper thing to do.

Mr. Sinclair: I cannot help but address some of the other comments that you made, senator, in leading up to your question. You talked about why both the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord failed, and what we lost. I firmly believe that we did not lose anything. I have always been a fighter for land and resources. I do not believe the existence of our people will be recognized until we can hold our own, share some of those resources and own some of those lands which are rightfully ours. We can go no other place. We are not in a revolution, nor are we going to war, although some of our people are dying for those lands right now.

The people of this country must recognize that land and resources are the key to any economy. The only grounds that we own today are the graveyards and the prisons. People from the right wing argue with me about the fact that prisons are more elaborate and better to live in right now than some of the schools attended by our children. I have to agree with them. Part of your guilt complex in trying to show us that you really care for us is

Vous avez participé à la réforme constitutionnelle. Vous étiez l'un des artisans de l'Accord du lac Meech. Nous avons demandé d'y participer et cela nous a été refusé. Vous savez ce qui s'est produit. En fin de compte, l'accord a été rejeté, parce qu'il ne respectait pas les autochtones et leurs droits.

Aujourd'hui, le premier ministre vous soumet un projet de loi qui refait la même erreur. Nous devrions tirer la leçon de nos erreurs et dire au premier ministre: «Nous avons commis des erreurs dans nos relations avec les premières nations. Pourquoi faudrait-il les répéter?»

Le sénateur Murray: L'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown ont été rejetés. En fait, la survie de la fédération ne tient plus aujourd'hui qu'à un fil. C'est la place du Québec au sein de la fédération qui pose un danger imminent à la fédération. L'échec de tous ces autres accords ne nous a pas rapprochés d'un consensus sur une modification reconnaissant l'autonomie gouvernementale des autochtones. Au contraire.

Je voudrais donner aux autres chefs la chance de répondre à la question que je vous ai posée. J'ai déjà dit que j'aurais été disposé à appuyer une mesure législative qui n'aurait donné suite qu'à l'engagement que le premier ministre a pris envers les Québécois. Étant donné que le Québec a déjà le droit, aux termes de l'article 38, de décider de ne pas être assujetti aux modifications constitutionnelles, comme n'importe quelle autre province d'ailleurs, la formule 7-50 ne pourrait être utilisée pour retirer au Québec des sièges au Sénat ou à la Cour suprême, pas plus qu'elle pourrait être appliquée pour créer de nouvelles provinces.

J'aurais été prêt à accepter un projet de loi, une résolution ou même un énoncé de politique qui aurait donné suite à l'engagement que le premier ministre a pris envers le Québec sans toutefois rouvrir toutes ces formules régionales, ainsi de suite.

Je veux demander aux autres chefs s'ils croient que le premier ministre a bien fait de prendre cet engagement — abstraction faite du projet de loi C-110.

M. Sinclair: Je ne peux m'empêcher de revenir sur certaines observations préliminaires que vous avez faites, sénateur, avant de poser votre question. Vous avez mentionné les raisons de l'échec de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown et précisé ce que nous avons perdu. Je crois sincèrement que nous n'avons rien perdu. Je me suis toujours battu pour nos terres et nos ressources. Je ne crois pas que l'existence de notre peuple sera reconnue tant que nous ne posséderons pas les terres qui nous reviennent de droit et que nous ne partagerons pas certaines des ressources de ces terres. Nous ne pouvons pas aller ailleurs. Nous ne faisons ni la révolution, ni la guerre, même si certains de nos gens meurent pour défendre nos terres.

Les habitants de ce pays doivent reconnaître que les terres et les ressources sont le moteur de n'importe quelle économie. Nous ne possédons rien d'autre aujourd'hui que les cimetières et les prisons. Les gens de la droite me disent que les prisons sont plus confortables dans le moment que certaines des écoles fréquentées par nos enfants. Je dois reconnaître qu'ils ont raison. Votre sentiment de culpabilité vous pousse à construire ce genre de

building those kinds of prisons. However, you will not spend that money on education. Like the chief said, you are spending that money on ways and means that you think are necessary to keep us under control. Your failures are as a result of the fact that you have not recognized that we have ownership of land and resources.

I will applaud anyone who makes an effort to keep this country together. The Prime Minister's intentions are probably right. However, you cannot give something to someone at the expense of others. If you are giving vetoes to others, that amounts to more power. Chief Coon Come mentioned that someone has to pay for that power. It is us who will pay. It prevents us from reaching any agreements.

You asked about the entrenchment of land claims that we make being protected by the Constitution. I believe they should be protected. I am a strong believer in that. There are arguments that some make weak deals while others make better deals. As long as our people are happy with the region in which they live and where they are making their claim, and if there is a democratic process and they say the deal is fair, then it should be constitutionalized.

I do not think we should hold anyone back from making progress. That seems to be part of the government's problem: They seem to want to ensure that there are bits and pieces here and there.

You hear about big money going somewhere while someone else in another community is starving. That is not the way to go about self-government. That is someone saying, "I will give \$25 million to this community, and they will do great things with it." In the next community, people are hungry. That is not the way to do it.

We must carry our own burden and our own share. In order to do that — I said it this morning and I will say it again — we must look at the GNP of this country, and, based on our population, we should get our share of that. We will see how we spend it. I guarantee you that you will see less prisons. You will not see the gaols you see now because we cannot waste our money on prisons, and we cannot waste our money on welfare institutions.

This rise of the right wing bothers me. Right now, all the governments are on the right, and no one is on the left any longer. The extreme right is telling us that we are all equal and nobody should have everything. After you point a gun to our head, take all our land, take all our resources, you then say everyone is equal. That is how you get it, and how you got rich off us.

We are asking for a fair, level playing field, and that is all we are asking. In order to reach that agreement, we must have dialogue, dialogue, dialogue. The people today who are most militant are the young people who have no jobs and nothing to look forward to in the future, and the elders who have worked so

prisons pour essayer de nous montrer que vous vous préoccupez vraiment de nous. Cependant, vous n'êtes pas prêts à dépenser cet argent au titre de l'éducation. Comme le chef l'a dit, vous dépensez cet argent pour prendre les moyens que vous jugez nécessaires pour nous contrôler. Vos échecs découlent du fait que vous n'avez pas reconnu que les terres et les ressources nous appartiennent.

Je suis prêt à féliciter toute personne qui fait un effort pour préserver l'unité de notre pays. Les intentions du premier ministre sont probablement bonnes. Cependant, vous ne pouvez pas donner quelque chose à un groupe au détriment d'un autre groupe. Si vous donnez le droit de veto à d'autres, cela leur donne plus de pouvoir. Le chef Coon Come a mentionné qu'il faudra que quelqu'un paie la note, et ce sera nous. Cela nous empêchera de conclure des accords.

Vous avez posé une question au sujet de la constitutionnalisation des accords concernant les revendications territoriales que nous faisons. Je crois qu'ils devraient être protégés par la Constitution. Je le crois fermement. On a mentionné le fait que certains des accords conclus sont moins avantageux que d'autres. Si nos gens sont heureux dans la région où ils vivent et qui fait l'objet de leurs revendications et si, à la suite d'un processus démocratique, ils ont déterminé que l'accord est juste et équitable, alors il devrait être constitutionnalisé.

Je ne crois pas que nous devrions empêcher qui que ce soit de faire des progrès. Cela semble être une partie du problème du gouvernement: il semble vouloir donner des petits morceaux ici et là.

On entend dire qu'une somme importante a été versée à une communauté tandis qu'une autre communauté crève de faim. Ce n'est pas ça, l'autonomie gouvernementale. C'est plutôt quelqu'un qui dit: «Je donnerai 25 millions de dollars à cette communauté et elle fera de belles choses avec cet argent.» Pendant ce temps, dans la communauté voisine, les gens ont faim. Ce n'est pas là la façon de s'y prendre.

Nous devons porter notre propre fardeau, faire notre part. Pour cela — je l'ai dit ce matin et je le dis encore — il faut regarder le PNB de notre pays et nous devons avoir la part qui nous revient en fonction de notre population. Nous verrons comment nous dépenserons cet argent. Je peux vous assurer qu'il y aura moins de prisons. Vous en verrez certainement moins que maintenant parce que nous ne pouvons pas gaspiller notre argent pour des prisons et des régimes d'aide sociale.

Cette montée de la droite m'ennuie. Dans le moment, tous les gouvernements sont de droite et plus personne n'est de gauche. L'extrême droite nous dit que nous sommes tous égaux et que personne ne devrait tout avoir. Après nous avoir pris toutes nos terres et toutes nos ressources à la pointe du fusil, vous dites que nous sommes tous égaux. C'est comme cela que vous vous êtes enrichis à nos dépens.

Nous demandons des règles du jeu justes et équitables. C'est tout ce que nous demandons. Pour en arriver à cette entente, il faut dialoguer. Les gens les plus militants aujourd'hui sont les jeunes qui n'ont pas d'emplois et à qui l'avenir n'a rien à offrir et les personnes plus âgées qui ont travaillé si fort pendant toute leur vie

hard over the years and ended up with nothing but a welfare cheque. They are going to the front lines of the demonstrations and the occupations. There is no middle class amongst us to look after those people. We are stuck in a world where we have no way of supporting ourselves.

Mr. Coon Come: I wish to make a comment in reference to the Charlottetown Accord and why it failed. I feel the two initiatives with which we are presently dealing are integrated. The distinct society clause was part of the Charlottetown Accord. That accord failed. Now you are taking that issue and pushing it, despite the fact that the Charlottetown Accord failed. You are taking the distinct society clause and pushing it, but ignoring aboriginal rights.

At the same time, you are taking up another issue, the veto. The veto was rejected in 1971 in the Victoria agreement. That is an initiative that also failed. Still, you are taking that issue and you are pushing it. Both of these issues have failed in the past. There was a traditional Quebec demand for the veto. In 1971, that was rejected, and you are still pushing it, despite the fact that it failed.

You are ignoring aboriginal concerns and issues. You are pushing off the aboriginal rights, as if we do not matter. "Trust us; you are protected under section 35," we are told. "We will take care of you later."

I would comment on the question of the Prime Minister's commitment. The Prime Minister almost lost this country. He came in at the last moment, desperate. He did not have a Plan B. At a moment when he could have lost the country, he made certain promises and commitments which were not his to make, on the backs of aboriginal peoples. He is willing to give away jurisdiction that is not his to give, just to fulfil the promise that he made to the people of Quebec.

**Senator Murray:** Are you talking about the manpower and training?

Mr. Coon Come: I am talking about the vetoes that you are giving to other provinces under Bill C-110 which are tying the hands of the federal government.

At the same time, he is altering the balance of power. That is not his decision to make. There is no balance for what we are suggesting, a non-derogation clause. You are altering that balance.

The Prime Minister made the commitment on the assumption and in the context that the rule of law would be maintained. The separatists are not willing to use the rule of law. They will only use it once they have seceded from Canada. They are assuming that the context of the rule of law will be upheld. Will Canada, the Parliament, uphold the present rule of law? That is the question that needs to be answered.

Senator Murray: This is not the question I wanted answered, but perhaps the witnesses might reflect on it and reply with a "yes" or a "no".

et qui se retrouvent avec rien d'autre qu'un chèque d'aide sociale. Ce sont eux qu'on trouve au premier rang dans les manifestations. Il n'y a pas de classe moyenne chez nous pour soutenir ces gens. Nous sommes pris dans un monde où nous n'avons aucun moyen de nous suffire à nous-mêmes.

M. Coon Come: Je veux faire une remarque au sujet de l'Accord de Charlottetown et de la raison de son échec. Je pense que les deux initiatives que nous examinons dans le moment sont étroitement liées. La clause sur la société distincte faisait partie de l'Accord de Charlottetown. Cet accord a échoué. Vous reprenez maintenant cette idée et essayez de nouveau de la faire passer en dépit du fait que l'Accord de Charlottetown a échoué. Vous essayez de faire passer la clause sur la société distincte, mais vous ne tenez pas compte des droits des autochtones.

En même temps, vous reprenez une autre idée, celle du droit de veto. Le droit de veto a été rejeté dans l'entente de Victoria en 1971, une autre initiative qui a échoué. Pourtant, vous reprenez cette idée et essayez de nouveau de la faire accepter. Ces deux idées ont été rejetées dans le passé. Le Québec a toujours réclamé un droit de veto. Cette idée a été rejetée en 1971, mais vous essayez encore de la faire passer, malgré cet échec.

Vous ne tenez pas compte des préoccupations des autochtones. Vous mettez de côté les droits des autochtones comme si nous n'avions aucune importance. «Faites-nous confiance; vous êtes protégés aux termes de l'article 35», nous dit-on. «Nous nous occuperons de vous plus tard.»

Je veux dire quelques mots aussi au sujet de l'engagement du premier ministre. Le premier ministre a presque perdu notre pays. Il est intervenu au dernier moment. Il était désespéré. Il n'avait pas de plan B. Au moment où il aurait pu perdre le pays, il a fait certaines promesses qu'il ne lui appartenait pas de faire, et ce, au détriment des autochtones. Il est prêt à céder des pouvoirs qu'il ne lui appartient pas de céder, seulement pour tenir la promesse qu'il a faite aux Québécois.

Le sénateur Murray: Parlez-vous de la formation de la main-d'oeuvre?

M. Coon Come: Je parle du droit de veto que vous donnez aux autres provinces en vertu du projet de loi C-110 et qui lie les mains du gouvernement fédéral.

En même temps, le premier ministre modifie l'équilibre des pouvoirs. Ce n'est pas à lui de prendre cette décision. Ce que nous proposons, une clause de non-dérogation, ne change rien à cet équilibre, mais vos propositions le modifient.

Le premier ministre a fait cette promesse en supposant que la primauté du droit serait respectée. Les séparatistes ne veulent pas respecter la primauté du droit. Ils ne la respecteront qu'une fois qu'ils se seront séparés du Canada. On a supposé que la primauté du droit serait respectée. Le Parlement du Canada respectera-t-il la primauté du droit? C'est à cette question qu'il faut répondre.

Le sénateur Murray: Ce n'est pas la question à laquelle je voulais une réponse, mais les témoins pourraient peut-être y réfléchir et répondre par un «oui» ou un «non».

Do you accept the interpretation of Gordon Robertson that the secession of any province, as matters now stand according to the current constitution, can only be done with the unanimous consent of the Parliament and the 10 provinces? Do you agree with that interpretation?

Chief Mercredi has talked about discussing aboriginal issues and the Quebec problem, as he puts it, in tandem. Both here and when he appeared before the House of Commons committee, he said, "Why are you changing the rules for amending the Constitution prior to concluding the outstanding constitutional business already begun with us?" Is it your position that you will oppose any constitutional resolution or amendments designed to obtain Quebec's consent to the Constitution unless and until the constitutional aspirations of the aboriginal peoples are fulfilled to your satisfaction?

Mr. Mercredi: This was the argument for the Meech Lake Accord; it was the argument put forward at Charlottetown. "What right do you, as First Nations, have to demand to be involved when we have this important business with Quebec?" The last comment that was made by Grand Chief Matthew Coon Come is that you cannot improve the nation and you cannot build unity in this country if you trample upon the rights of others on the road to improving unity.

The current effort of the Government of Canada steps on the First Nations in an effort to retain unity with Quebec. That is why you are getting the reaction you are getting from us today. We thought, and we believed, that in the past few years we had created some conventions on how we should relate to each other. One of them is that we have to be involved as full partners in any structural change to Canada.

The belief on our side is that Quebec does not need to be afraid of our presence because our presence is about human rights and selective rights. Our participation in terms of restructuring Canada would be, in effect, to try to build a better society for all concerned, but particularly for our people because our mandate is to represent their interests. However, we cannot represent ourselves if we are not part of the process.

Our submission has always been that we should have a process that is inclusive. You cannot deal with national unity and the place of Quebec without addressing the rights of the First Nations in the province of Quebec. That is the message. They are also saying that if secession becomes a reality, we have a role to play in deciding what will happen.

Senator Murray: I am not talking about secession, chief.

Mr. Mercredi: I know you are not, but the only option the government is giving us is to talk about secession. Since we are not part of the loop and the discussion, we fear secession. The answer to unity will not be found by dealing only with the concerns of one province at our exclusion.

Acceptez-vous l'interprétation de Gordon Robertson selon laquelle, aux termes de la Constitution sous sa forme actuelle, la sécession de toute province ne peut se faire qu'avec le consentement du Parlement et des dix provinces? Acceptez-vous cette interprétation?

Le chef Mercredi a mentionné qu'il fallait discuter des questions autochtones et du problème du Québec, comme il le dit, en tandem. Il a demandé, ici et devant le comité de la Chambre des communes, pourquoi nous changions les règles de modification de la Constitution avant d'avoir réglé les discussions constitutionnelles déjà entreprises avec les autochtones. Avez-vous l'intention de vous opposer à toute résolution ou modification constitutionnelle visant à ramener le Québec dans le giron constitutionnel tant qu'on n'aura pas répondu de façon satisfaisante aux aspirations constitutionnelles des peuples autochtones?

M. Mercredi: C'est l'argument qui a été invoqué au lac Meech et à Charlottetown. «Quel droit avez-vous, en tant que premières nations, de demander à participer à ces importantes négociations avec le Québec?» La dernière observation qu'a formulée le grand chef Matthew Coon Come fut pour dire qu'on ne peut améliorer une nation et réaliser l'unité d'un pays si, pour ce faire, on foule aux pieds les droits d'autres intéressés.

La démarche entreprise actuellement par le gouvernement du Canada pour garder le Québec se fait aux dépens des premières nations. C'est pourquoi vous voyez la réaction dont vous êtes maintenant témoins. Nous avons vraiment cru que nous avions arrêté certaines conventions, au cours des dernières années, sur les relations que nous entretenons. L'une de ces conventions veut que nous soyons considérés comme des partenaires de plein droit dans toute modification de la structure du Canada.

Ce que nous croyons, de notre côté, c'est que le Québec n'a pas à craindre notre présence, parce que nous nous intéressons d'abord aux droits de la personne et à nos droits particuliers. Sur le plan de la restructuration du Canada, notre participation consisterait en fait à tenter de concevoir une société meilleure pour tous les intéressés, mais surtout pour les autochtones, parce que notre mandat est de défendre leurs intérêts. Toutefois, nous ne pouvons défendre nos intérêts si nous sommes exclus du processus.

Nous avons toujours dit que nous devrions appliquer un processus qui assure la participation de tous. Vous ne pouvez pas traiter de l'unité nationale et de la place du Québec sans traiter des droits des premières nations dans la province de Québec. Voilà le message. On dit aussi que, si la sécession se produit, nous aurons un rôle à jouer dans les décisions qu'il faudra prendre.

Le sénateur Murray: Je ne parle pas de sécession, chef.

M. Mercredi: Je le sais, mais le gouvernement ne nous laisse pas d'autre choix que d'en parler. Comme nous ne sommes pas inclus dans le système et dans la discussion, nous craignons la sécession. On ne trouvera pas de solution au problème de l'unité en ne s'intéressant qu'aux préoccupations d'une province au détriment d'un peuple.

Look at what happened last summer. Do you think Canadian unity with Quebec will stop some people from picking up a gun? I do not think so. The sooner white politicians appreciate that the level of anger out there is beyond the control of everyone, and that anger is directed towards society in general, only then can they begin to address the issues which we say we must address together.

Let me tell you something: At Gustafsen Lake, when I went inside to talk to our people and counsel non-violence, what did they say to me? They said, "You have failed. You have not been able to produce any changes for Indian people. Your way does not work. This is the only chance for change." They said to me, "Do you want to be a great Indian leader? Pick up a gun and stand with us, because that is the only hope we have."

I said to them, "Look, we have not exhausted all the processes. We must maintain our traditions as a people for non-violence. That is a part of our tradition." Their response was, "All Indian leaders are sell-outs; you included." They said to me, "You are nothing but a waterboy for the white man."

Think about it. I do not know how pervasive that attitude is, but I have travelled a lot across this country. I have seen army fatigues in virtually every community. I am saying to you that there is a real danger here. While you may have a united country with Quebec in place, if you do not address our needs there will not be any peace. It will not be because of me; I will not be around. I will be replaced. Whoever replaces people like myself will not be gentle or kind. They will not believe in the constitutional process. They will believe in direct, violent confrontation. That is the option I am trying to avoid. That is the option that Matthew Coon Come does not want to see in the province of Quebec.

What do we get from the Government of Canada? A slap across the face as if we do not exist. That is the issue. That is what I am saying to you.

What powers do you have as a Senate? What powers do you have to prevent the break-up of this country? Whatever powers you have, use them to help us. Now is the time to act. Now is the time to say to your Prime Minister, "Look, your approach is dead wrong, so let us try something different. Let us build a country where everyone feels welcome, invited and a full partner before it is too late."

I do not know what to expect this summer. I am afraid of this summer. I am afraid for two reasons: When I was at Gustafsen Lake, I saw the willingness of a province to use force against the Indian people, and I did not like it. I saw a federal government that did not want to take any responsibility for what happened at Gustafsen Lake, and I did not like that. My efforts to find a peaceful resolution of the situation at Gustafsen Lake were characterized by the provincial government there as a failure. Because I failed, they said let the police deal with it.

Regardez ce qui s'est produit l'été dernier. Croyez-vous que l'unité canadienne et l'intégration du Québec empêcheront certains de prendre les armes? Je ne le crois pas. Il faudrait que les politiciens blancs se rendent bientôt compte que l'on risque fort de ne plus pouvoir contenir cette immense colère ressentie contre la société en général. Ce n'est qu'alors qu'ils pourront commencer à régler les problèmes que nous disons devoir régler ensemble.

Laissez-moi vous dire une chose. À Gustafsen Lake, quand j'ai voulu prendre la parole pour recommander la non-violence, on m'a répondu: «Vous n'avez pas réussi. Vous n'êtes pas parvenu à obtenir le moindre changement pour les Indiens. Votre façon de faire ne fonctionne pas. C'est tout ce qu'il nous reste pour tenter encore d'obtenir des changements.» On m'a dit aussi: «Voulez-vous être un grand chef indien? Prenez une arme et battez-vous à nos côtés, parce que c'est notre dernier espoir.»

J'ai tenté de faire prendre conscience aux Indiens de Gustafsen Lake que nous n'avions pas épuisé tous les moyens, que nous devions préserver notre tradition de non-violence, en tant que peuple, que cette attitude était au nombre de nos traditions. Leur réponse a été: «Tous les chefs indiens sont des vendus, y compris vous.» Ils m'ont dit que je n'étais rien d'autre qu'un porteur d'eau pour l'homme blanc.

Pensez-y. Je ne sais pas à quel point cette attitude est généralisée, mais j'ai beaucoup voyagé au Canada. J'ai vu des soldats en tenue de combat dans presque toutes les collectivités. Ce que je vous dis, c'est que le danger est réel. Il se peut que vous réalisiez l'unification d'un pays avec le Québec bien à sa place, mais si vous ne répondez pas à nos besoins, vous n'aurez pas la paix. Ce ne sera pas de ma faute, car je n'y serai plus. J'aurai été remplacé. Quels que soient ceux qui remplaceront les gens comme moi, ils ne seront ni gentils ni polis. Ils ne croiront pas au processus constitutionnel. Ils croiront à l'affrontement direct et violent. C'est l'option que j'essaie d'éviter. C'est aussi ce que Matthew Coon Come ne veut pas voir au Québec.

Que nous donne le gouvernement du Canada? Il nous balaie du revers de la main comme si nous n'existions pas. C'est cela qui est en cause. Voilà ce que je suis venu vous dire.

Quels pouvoirs a le Sénat? Quels pouvoirs pouvez-vous utiliser pour empêcher la séparation du pays? Quels que soient vos pouvoirs, servez-vous en pour nous aider. C'est le moment ou jamais. Il est temps de dire à votre premier ministre que son attitude n'est pas la bonne et qu'il doit essayer autre chose, qu'il faut créer un pays où tous se sentent à l'aise, bien perçus et membres de plein droit de la société, avant qu'il soit trop tard.

Je ne sais ce qui nous attend l'été prochain. Ça me fait peur. J'ai deux raisons d'avoir peur. D'abord, quand j'étais à Gustafsen Lake, j'ai vu une province disposée à utiliser la force contre les Indiens et je n'ai pas aimé ça. J'ai vu un gouvernement fédéral refusant d'assumer la responsabilité de ce qui se passait à Gustafsen Lake et je n'ai pas aimé ça. Tous les efforts que j'ai faits pour résoudre pacifiquement le problème de Gustafsen Lake ont été considérés comme un échec par le gouvernement provincial. Comme j'ai échoué dans cette entreprise, on m'a dit de laisser la police s'en occuper.

I do not want the police killing my people either, yet they killed one in Ontario. I do not want to see that this summer, but I do not have the answers, either. I cannot convince someone who has already given up on the system to give it one more chance. I cannot. However, perhaps we can dissuade the rest, the majority. Perhaps we can dissuade them by doing something constructive together. It will not be productive for myself, Matthew Coon Come and other Indian leaders and aboriginal leaders to say to you, "What you are doing is wrong." All that does is convey the impression that Indian leaders have failed, and that they cannot convince their counterparts to do something constructive. It gives more ammunition to the alternative course of action.

Senators, I appeal to you. I do not have your power, but I can tell you what I saw; I can tell you what I am afraid of; and I can ask you to help us.

Senator De Bané: First, I would like to say to Chief Coon Come that when he said that Quebec rejected the veto in 1971, his recounting of history is not accurate. The reason the veto was rejected was that it was not enough. Quebec wanted more. It was not rejected because a veto was on the table. It was offered to Quebec forever. It was set out in the Victoria agreement that any province with 25 per cent of the population would have a veto forever.

Senator Murray has given his interpretation on the demise of the Charlottetown Accord. My own interpretation is that in this country, if you want to achieve and attain results, you should try as much as possible to avoid amending the Constitution, number one. Number two, if you have to amend the Constitution, restrict yourself to one item at a time. If you take on too many, you will fail.

That is my conclusion as to what has happened throughout the history of Canada with regard to amending the Constitution. If you restrict yourself to one topic at a time, you might succeed.

However, you have said something, Chief Mercredi, which really was very sad. You said, "The government does not have to listen to us. It has to listen to you, senators, but not to us." I firmly believe that if we want to live in peace, and to live together, the government had better listen to everybody in this country. You were the first inhabitants of this country, and you must be convinced that the government will listen to you and not just through senators.

As to the heart of the issue, you have said that you have no quarrel with giving rights to Quebec, no problem with that; but that it should not be at the price of stepping on the rights of the first peoples of this country.

Chief Mercredi, I submit respectfully that you do not have an accurate interpretation of this bill.

Je ne veux pas non plus que la police tue les miens. Pourtant, un Indien est mort aux mains de la police en Ontario. Je ne veux pas que cela arrive l'été prochain, mais je n'ai pas les réponses non plus. Je ne peux convaincre quelqu'un de donner une autre chance au système s'il n'y croit plus. Je ne peux pas. J'ai toutefois peut-être des chances de dissuader les autres, la majorité, de prendre des moyens inacceptables. Nous pouvons peut-être les en dissuader en faisant ensemble quelque chose de constructif. Vous dire que ce que vous faites est mal ne serait productif ni pour moi-même ni pour Matthew Coon Come ou d'autres chefs indiens et autochtones. Dire cela ne pourrait que renforcer l'impression que les chefs indiens ont échoué dans leur entreprise et qu'ils ne peuvent convaincre les leurs de faire quelque chose de constructif. Cela ne fait qu'alimenter le désir de recourir à l'autre solution.

Sénateurs, je m'en remets à vous. Je n'ai pas vos pouvoirs, mais je peux vous dire ce que j'ai vu. Je peux vous dire ce que je crains et je peux vous demander de nous aider.

Le sénateur De Bané: Premièrement, j'aimerais dire au chef Coon Come que, quand il dit que le Québec a rejeté le droit de veto en 1971, son résumé des faits n'est pas exact. Si le Québec a alors rejeté le droit de veto, c'est que ce n'était pas suffisant. Le Québec voulait davantage. Il n'a pas rejeté l'accord parce qu'on négociait la possibilité d'offrir un droit de veto. Cela a été offert au Québec de façon permanente. L'accord de Victoria prévoyait que toute province représentant 25 p. 100 de la population du Canada aurait un droit de veto permanent.

Le sénateur Murray a donné son interprétation des faits qui ont mené à la défaite de l'Accord de Charlottetown. Mon interprétation, c'est qu'au Canada, si l'on veut obtenir des résultats, il faut autant que possible éviter de modifier la Constitution. C'est la première des choses. La deuxième, c'est qu'il faut s'en tenir à une modification à la fois quand il faut vraiment modifier la Constitution. Si l'on en fait trop, on n'arrivera à rien.

C'est ce que j'en conclus, en pensant à ce qui s'est produit depuis les débuts du Canada, au chapitre de la modification de la Constitution. Si vous vous limitez à un élément à la fois, vous réussirez peut-être.

Vous avez toutefois dit quelque chose de très triste, chef Mercredi. Vous avez dit que le gouvernement n'était pas tenu de vous écouter, qu'il devait nous écouter, nous les sénateurs, mais pas vous. Je suis convaincu que, si nous voulons vivre en paix et ensemble, le gouvernement ferait mieux d'écouter tous les habitants du Canada. Vous étiez les premiers habitants du pays et vous devez avoir la certitude que le gouvernement vous écoutera, et pas seulement par l'entremise des sénateurs.

Quant à l'enjeu principal, vous avez dit que vous n'avez rien contre le fait qu'on donne des droits au Québec, que cela ne vous dérange pas, mais qu'il ne faudrait pas que cela soit au détriment des droits des premières nations de notre pays.

Chef Mercredi, avec tout le respect que je vous dois, je crois que vous ne faites pas une interprétation correcte de ce projet de loi.

To conclude, I would like to quote to you the interpretation of this legislation as it affects aboriginal peoples, as presented to us by the Minister of Justice:

First, to the degree to which the bill fails to express their aspirations for constitutional change generally, I emphasize that it is not intended for that purpose. They are being addressed in a different way. The government has adopted as a policy on which it is proceeding the assumption that the inherent right to self-government is already a fact and enshrined in the Constitution. We are now at work negotiating its implementation as a practical matter in aboriginal communities across the country.

Second, if the concern is that the effect of the bill is to exclude aboriginal peoples from the amendment process, I emphasize that Bill C-110 not only does not weaken but does not touch at all the significant protections that are already in the Constitution in sections 35 and 35.1 to provide assured protection for the aboriginal perspective.

Section 35(1) requires that Canada's aboriginal peoples be consulted concerning any amendment to section 91.24 or to section 25 or to Part II of the 1982 Constitution Act.

## Then the minister added the following:

May I ask the committee to bear in mind as well two other matters. First, Bill C-110 ensures that amendments which would diminish aboriginal rights can themselves not be adopted except with the very regional consensus provided for in Bill C-110.

His conclusion, and I am quoting:

So it furnishes additional protection.

His second and last remark is the following:

...as the nation works towards a more durable enhancement of the amending formula in the months and years ahead, the aboriginal peoples will participate in that process, and nothing in Bill C-110 inhibits the federal government or any others from initiating, promoting, and participating in that process of discussion with the aboriginal peoples.

So regarding the heart of the issue, where you say that you have no problem with giving rights to Quebec, and ask that they not trample on your rights if that is the price of it, I am telling you here that it is the firm belief of the government that while this bill does not answer the aspirations of aboriginal people — that is not its intent — it in no way fetters, infringes or constrains the rights of aboriginal people.

I beg you to accept the idea that we are dealing now with one issue, and hopefully, in the next round, we will deal exclusively with your issues, because, as you have said, it is still a tragedy to

En conclusion, je veux vous citer l'interprétation que fait le ministre de la Justice de cette mesure législative et de ses conséquences pour les peuples autochtones:

Premièrement, sur le fait que ce projet de loi exprime mal leurs aspirations générales en matière de modifications constitutionnelles, j'insiste sur le fait que ce n'est pas le but de la mesure. Leurs aspirations seront traitées différemment. Le gouvernement considère, et c'est une politique fondamentale, que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est déjà un fait prévu dans la Constitution. Nous sommes maintenant en train de négocier l'application concrète de ce droit dans les localités autochtones de tout le pays.

Deuxièmement, si ce qu'ils craignent, c'est que le projet de loi exclue les peuples autochtones du processus de modification de la Constitution, j'insiste sur le fait que non seulement le projet de loi C-110 n'affaiblit pas les importantes mesures de protection de la perspective autochtone prévues dans la Constitution, aux articles 35 et 35.1, mais qu'il n'y touche même pas.

Le paragraphe 35(1) exige que les peuples autochtones du Canada soient consultés avant toute modification de l'article 91.24, de l'article 25 ou de la Partie II de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le ministre ajoute ensuite ceci:

Puis-je souligner deux autres points que le comité voudra bien garder à l'esprit? Premièrement, le projet de loi C-110 garantit que les amendements qui réduiraient les droits des autochtones ne peuvent pas, en soi, être adoptés, sauf en vertu du consensus régional prévu dans le projet de loi C-110.

Il conclut:

C'est donc une protection supplémentaire.

Sa deuxième et dernière observation est la suivante:

... la nation cherche à mettre au point un mode de révision amélioré et plus durable dans les mois et les années à venir, et les peuples autochtones participeront au processus. Rien dans le projet de loi C-110 n'empêche le gouvernement fédéral ou tout autre gouvernement d'amorcer et de promouvoir la discussion avec les peuples autochtones et d'y prendre part.

Donc, pour ce qui est de l'enjeu principal, quand vous dites que vous n'avez rien contre le fait qu'on donne des droits au Québec à condition que cela ne nuise pas aux vôtres, je vous réponds que le gouvernement est convaincu que, même si ce projet de loi ne répond pas aux aspirations des peuples autochtones — puisqu'il n'a pas été conçu pour ce faire — il n'entrave ni ne restreint aucunement les droits des autochtones et n'empiète pas non plus sur leurs droits.

Je vous supplie d'accepter l'idée que nous essayons maintenant de régler une question et que nous espérons traiter exclusivement des questions qui vous intéressent à la prochaine étape, parce que, be born aboriginal in North America today. That must be dealt with.

To say that we should deal with this issue but that we should also deal with other issues at the same time begs the response that we have tried that before unsuccessfully. It may be the ideal solution, but in this round, we must deal with one issue at a time and, hopefully, the next round will deal exclusively with the issues of your peoples.

Ms Kuptana: I understand that you have been interpreting our aspirations as Inuit and as other aboriginal peoples in this country. I want to state for the record very clearly that national unity is part of the Inuit aspiration. Aboriginal self-government is not our only agenda.

We have stated clearly that the Inuit in Northern Quebec wish to remain in Canada. Clearly, this bill fails to address our concerns.

Earlier today, I stated that this bill will weaken the federal government's ability to respond effectively to a Yes vote. The federal government should at least be able to introduce amendments in its own Parliament, if this situation occurs, without first seeking the approval of a separatist government in Quebec.

Before I continue, Mr. Chairman, I would like to address Senator Murray's question. That is, should the Prime Minister have made the veto commitment to Quebec and should the veto be limited to matters directly affecting Quebec's interests as a province? That challenge, presented by the national unity crisis, involves more than simply providing a constitutional platform to respond to Quebecers. There is another side to this whole equation, another area where I think the federal government must respond and prepare a strategy. It must have a contingency plan to fight any attempt at secession, to pre-empt any effort at a unilateral declaration of independence.

In that regard, even if the federal government feels that it has met its commitment to Quebec, it does not preclude the possibility that a Quebec separatist government may proceed to put sovereignty to another vote.

There are not many people outside of the federal government who believe that Bill C-110 and responses to other Quebec issues, such as the distinct society resolution, will be regarded in Quebec as satisfactory responses.

**Senator Murray:** No. There would have to be a constitutional resolution of the issues.

Ms Kuptana: You have had presentations from Mr. Tremblay on this very question. I want to point out here that as Inuit, we do not feel that any measures creating multiple vetoes will answer Quebec's constitutional concerns, or anyone else's for that matter.

comme vous l'avez dit, c'est encore une tragédie de naître autochtone, aujourd'hui, en Amérique du Nord. Il faut régler ce problème.

De dire que nous devons régler cette question mais que nous devrions aussi en régler d'autres en même temps ne peut qu'amener une seule réponse, c'est que nous avons déjà essayé sans succès. Ce serait peut-être la solution idéale, mais pour le moment nous devons régler une question à la fois. On peut espérer que la prochaine étape portera exclusivement sur les questions d'intérêt pour les autochtones.

Mme Kuptana: Je crois comprendre que vous interprétez nos aspirations en tant qu'Inuit ou en tant que membres d'autres peuples autochtones de notre pays. Je veux faire savoir clairement au comité que l'unité nationale est aussi au nombre des aspirations des Inuit. L'autonomie gouvernementale des autochtones n'est pas notre seul élément de programme.

Nous avons dit haut et fort que les Inuit du nord du Québec veulent demeurer dans le Canada. C'est évident que ce projet de loi ne fait rien pour donner suite à ce désir.

Plus tôt aujourd'hui, j'ai dit que ce projet de loi affaiblirait la capacité du gouvernement fédéral de réagir efficacement à un OUI majoritaire. Le gouvernement fédéral devrait au moins être capable de présenter des amendements dans son propre Parlement, si l'occasion se présente, sans avoir à demander d'abord la permission d'un gouvernement séparatiste au Québec.

Avant de poursuivre, monsieur le président, je voudrais répondre à la question du sénateur Murray. Il a demandé si le premier ministre aurait dû offrir le veto au Québec pour faire suite à son engagement et si le veto devrait être limité aux questions touchant directement les intérêts du Québec en tant que province. Ce défi qui a été créé par la crise de l'unité nationale exige plus que des simples dispositions constitutionnelles répondant aux demandes des Québécois. Il y a une autre facette à cette situation complexe, un autre enjeu pour lequel, selon moi, le gouvernement fédéral doit préparer une nouvelle stratégie, un plan d'urgence pour lutter contre toute tentative de sécession, pour tuer dans l'oeuf toute tentative de déclaration unilatérale de l'indépendance.

Sur ce point, même si le gouvernement fédéral a l'impression d'avoir respecté son engagement envers le Québec, il pourrait arriver qu'un gouvernement séparatiste tienne une autre consultation populaire sur la souveraineté.

Il n'y a pas beaucoup de gens, à l'extérieur du gouvernement fédéral, qui croient que les Québécois seront satisfaits du projet de loi C-110 et des autres mesures prises en réponse à la situation québécoise, comme la motion sur la société distincte.

Le sénateur Murray: Non. Il faut trouver une solution constitutionnelle à ces questions.

Mme Kuptana: M. Tremblay vous a fait un exposé là-dessus. Je souligne que, nous, les Inuit, ne pensons pas qu'une mesure ayant pour effet de multiplier les droits de veto résoudra les préoccupations constitutionnelles du Québec, ni même d'un autre groupe, quel qu'il soit.

We heard from the Government of British Columbia and the Government of the Northwest Territories, which feel exactly the same way we do. This is no way to build a country.

Mr. Mercredi: There are no practical agreements being made right now anywhere in the country. I suggest you ask the minister to give you a list of the people negotiating those practical agreements that he told you are taking place right now. If you have listened to what I told you, that policy has been rejected. In fact, that policy is putting in jeopardy the dismantling process in the province of Manitoba, where the chiefs were promised, when they signed the agreement, that it would be business as usual. Without their knowledge, the government was preparing this policy statement that would apply to the negotiations on dismantling, a policy statement that the Assembly of Manitoba Chiefs rejected.

Where is Mr. Rock getting his information? Who is negotiating under that policy which has been rejected by us? To my knowledge, there is no one. Ask him to give you a list.

The other issue he raised with you is this: He said, "We will invite them to the amending formula meeting in 1997." That does not address the issue of the vetoes. We fully expect to be there in 1997, and we will be very surprised if we are not invited to that meeting. We have all said that. However, just being told by the Minister of Justice that we will be there in 1997 does not solve the problem of the bill. The bill is building inflexibility into the constitutional amending processes which exist.

I will not repeat all of our arguments. The Minister of Justice is being creative, but he is very misinformed. If that is one of the arguments that he is making to cause you to think that you should support the bill, then you must get to the truth. Tell him to give you the list. Before you believe him, say, "Show me the list. If there is any chief or community involved there, I want to check with them to see if they agree that they should be placed on that list."

Senator St. Germain: My question is brief because it has pretty well been answered by Ms Kuptana. If as a result of the Prime Minister's promises to Quebecers the vetoes that are necessary for what are viewed as the traditional requirements for Quebec had been presented by way of legislation and if no vetoes had been given to any other province — that is, just the vetoes that apply to Quebec — you sort of indicated that it would not be a problem. Do you have a position on this, Grand Chief Mercredi?

I do not want to put you on the spot. We are trying to deal with a situation where the Prime Minister, in an act of desperation, made a promise and is now trying to deal his way out of it the best way he can. I am concerned about the unity of the country, for the sake of the northern Cree of Quebec and for everyone else. Basically, we are looking for a solution to the problem, rather than throwing sticks in the spokes and creating another situation to give ammunition to the separatists. That is the last thing I want you to

Le gouvernement de la Colombie-Britannique et celui des Territoires du Nord-Ouest ont fait savoir qu'ils pensaient exactement comme nous. Ce n'est pas ainsi que l'on construit un pays.

M. Mercredi: En ce moment, on ne négocie nulle part au Canada des ententes pratiques. Vous devriez demander au ministre de vous donner une liste des groupes qui négocient les ententes dont il vous a parlé. Si vous avez écouté ce que j'ai dit, vous savez que cette démarche a été rejetée. En fait, la politique menace le processus de démantèlement au Manitoba où on a dit aux chefs, lorsqu'ils ont signé l'entente, que les choses se poursuivraient comme avant. À leur insu, le gouvernement préparait son énoncé de politique sur les négociations concernant le démantèlement et l'Assemblée des chefs du Manitoba a rejeté cette politique.

Où M. Rock prend-il ses renseignements? Qui négocie sous le régime de la politique que nous avons rejetée? À ma connaissance, il n'y a personne. Demandez-lui de vous fournir une liste.

Il vous a aussi dit que le gouvernement inviterait les autochtones à la réunion sur le mode de modification de la Constitution en 1997. Cela ne règle pas la question du droit de veto. Nous nous attendons évidemment à être là en 1997 et nous serions très surpris si nous n'étions pas invités. Nous avons tous déclaré cela. Cependant, le seul fait que le ministre de la Justice nous dise que nous serons là en 1997 ne règle pas le problème créé par le projet de loi. Ce projet de loi sclérose le processus actuel de modification de la Constitution.

Je ne reprendrai pas ici tous nos arguments. Le ministre de la Justice fait preuve de beaucoup d'originalité, mais il est très mal informé. Si c'est là un des arguments qu'il a utilisés pour vous convaincre d'appuyer le projet de loi, il faut vous faire connaître la vérité. Demandez-lui la liste. Avant d'ajouter foi à ses paroles, exigez la liste, et s'il mentionne des chefs ou des collectivités, je vérifierai si ceux-ci croient qu'ils doivent figurer sur cette liste.

Le sénateur St. Germain: Ma question sera brève parce que Mme Kuptana y a déjà assez bien répondu. Si, pour tenir les promesses que le premier ministre a faites aux Québécois, le droit de veto devant répondre aux demandes traditionnelles du Québec avait été accordé par voie législative, mais au Québec seulement et pas aux autres provinces, j'ai cru comprendre que vous n'auriez pas eu d'objections. Avez-vous une position là-dessus, grand chef Mercredi?

Je ne voudrais pas vous mettre dans l'embarras. Nous parlons d'une situation où s'est mis le premier ministre en faisant une promesse désespérée, et dont il essaie maintenant de se sortir du mieux qu'il peut. Je m'inquiète pour l'unité du pays, pour le sort des Cris du nord du Québec et pour tout le monde. Nous recherchons une solution au problème, nous ne voulons pas jeter de l'huile sur le feu et donner de nouvelles munitions aux séparatistes. C'est la dernière chose que je voudrais. Je ne vous

do. I ask you this question not to try to entrap you, but in good faith.

Mr. Coon Come: Perhaps we should let the Prime Minister hang himself. He made the commitment. We can then take the time to think it out. It was an ill-conceived reaction to what was happening. He is coming in at the eleventh hour waving a flag and saying, "Make me these irrational commitments." We are caught here and you are trying to defend your Prime Minister.

**Senator St. Germain:** He is not my Prime Minister, he is our Prime Minister.

Mr. Coon Come: If what Allan Rock is saying is true, namely, that the present bill will not derogate any aboriginal rights presently within the Constitution under section 35 and that it is not their intention to hurt us, then make it clear. Why not include it? That is our non-derogation clause. Let us clarify it so that there is no ambiguity. If it does not hurt us and it is not their intention to do so, then why not put in that non-derogation clause for clarity and leave it at that?

At the same time, the present bill makes it easier for the secessionists in Quebec to break up the country. This bill constrains the federal government from tabling some constitutional initiatives to protect aboriginal rights, for example, those of the Cree and the aboriginal people in the context of Quebec's secession. They are tying their hands.

By continuing to refuse to assert the territorial integrity of Quebec or to adopt legislation that would safeguard aboriginal rights, or Cree rights, or First Nation rights, the Government of Canada is making it easy for those separatists to continue what they are doing. They are tying their own hands.

Here is a First Nation group challenging the federal government to uphold the highest law of the land, even daring to ask that the federal government declare that it will uphold its fiduciary responsibilities in the event that Quebec secedes from Canada. They are exercising their fiduciary constitutional responsibilities in the event Quebec were to leave, which, unfortunately, is their choice. Send that message.

At the moment, you are providing too much room. You are not taking it in the context of what Quebec will do. The federal government is tying their own hands. There is no assurance that the aboriginal peoples who exercise their right to express their wish to choose to remain with Canada will be able to do so. What will Canada do? Canada can do something now before the country is split up. What will they do now to send a message to the aboriginal peoples in Quebec? Whatever you do as a government in that special relationship that you have with aboriginal peoples, that treaty relationship that you have with aboriginal peoples in Quebec, will send a strong message to the aboriginal peoples and to the Inuit right across Canada. They now see in the present motion that aboriginal peoples are excluded. You are giving more

pose pas cette question pour vous tendre un piège, mais en toute bonne foi.

M. Coon Come: Peut-être devrions-nous laisser le premier ministre se débrouiller seul. C'est lui qui a pris un engagement. Nous pourrons ensuite prendre le temps de réfléchir. Nous sommes devant une réaction irréfléchie à la situation. Il est arrivé à la dernière minute en brandissant un drapeau et en réclamant des engagements irrationnels. Nous sommes mis devant le fait accompli et vous vous efforcez maintenant de défendre votre premier ministre.

Le sénateur St. Germain: Il n'est pas mon premier ministre, il est notre premier ministre à tous.

M. Coon Come: Si ce que prétend Allan Rock est vrai, à savoir que le projet de loi ne modifiera aucun droit autochtone actuellement garanti par l'article 35 de la Constitution et que le gouvernement n'a pas l'intention de nous nuire, que cela soit dit clairement. Pourquoi ne pas inclure cet engagement dans le projet de loi? Ce serait notre clause de protection. Éliminons toute ambiguïté pour que les choses soient bien claires. Si le projet de loi ne nous nuit en rien et si le gouvernement ne veut pas nous nuire, pourquoi ne pas le déclarer clairement dans le projet de loi?

En outre, le projet de loi facilitera la tâche aux sécessionnistes qui veulent briser le pays. Ce projet de loi empêche le gouvernement de présenter des modifications constitutionnelles qui protégeraient, par exemple, les droits des autochtones, notamment ceux des Cris, en cas de sécession du Québec. Le gouvernement fédéral est en train de se lier les mains.

En refusant toujours de confirmer l'intégrité territoriale du Québec ou d'adopter une mesure législative pour protéger les droits des autochtones, les droits des Cris ou les droits des premières nations, le gouvernement du Canada facilite le travail de sape des séparatistes. Il est en train de se lier les mains.

Nous sommes ici un groupe de représentants des premières nations qui mettons le gouvernement fédéral au défi de maintenir la plus haute loi du pays, nous osons même demander au gouvernement fédéral de déclarer qu'il conservera ses responsabilités de fiduciaire au cas où le Québec se séparerait du Canada. Nous demandons qu'il exerce ses responsabilités constitutionnelles de fiduciaire au cas où le Québec se séparerait, si, malheureusement, il choisissait cette voie. Envoyez un message clair.

En ce moment, vous laissez trop de latitude. Vous ne placez pas les choses dans la perspective des décisions possibles du Québec. Le gouvernement fédéral se lie lui-même les deux mains. Rien ne garantit que les autochtones qui exercent leur droit d'exprimer la volonté de demeurer au sein du Canada pourront le faire. Que fera le Canada? Le Canada peut agir maintenant, avant que le pays soit divisé. Que fera-t-il pour envoyer un message aux peuples autochtones du Québec? Compte tenu de ses liens spéciaux avec les peuples autochtones, des rapports établis par les traités entre le Canada et les autochtones du Québec, ce que fera le gouvernement sera un signal clair pour les autochtones et les Inuit de tout le Canada. En ce moment, ils constatent qu'ils sont exclus du projet de loi. Vous donnez de nouvelles munitions au Québec et il

ammunition to Quebec, which they will use against you because they are now a people of Quebec. You have given them another veto. They will use it again. They are smiling. You know that.

Senator Watt: Chief Coon Come, we are not sure whether they know that. I think that you are here to try to educate them about what will happen. I am not sure that the government and the politicians know that.

Senator Marchand: What Chief Coon Come is saying is true. He and I come from the same territory. One of the concerns of Inuit and Cree living in that territory is what will happen if the Government of Canada should give the veto to the provincial government. The provincial government will be empowered to prevent the federal government from taking unilateral action in any shape or form related to constitutional amendment. I believe that the purpose of the presentations that were made here today was to minimize the impact of this bill on the aboriginal people of the entire country. Our national government is being placed in a straitjacket. There is no doubt in my mind about that.

After that veto has been given to the provincial government, if the Government of Canada wants to work out arrangements with particular groups such as the Inuit or Cree to take care, once and for all, of the 1898-1912 Extension Act, the Government of Canada will need to get consent from the provincial government.

Second, the umbrella legislation that enacted the James Bay and Northern Quebec Agreement, effectively tied the hands of the two governments as much as was possible at the time. When we were dealing with the modern claims settlement, the Constitution was not the issue. The best we could do was produce the umbrella legislation to tie the hands of the provincial and federal governments.

On one hand, separatists have been saying that our rights are extinguished. However, if they do not honour their commitments as stipulated within the law, does the extinguishment continue to apply? It does not. I believe that the extinguishment applied only to the territory and not to the well-being of the people.

Let me go a step further: With regard to the Inuit and the James Bay and Northern Quebec Agreement, we have a governing structure in place. Although the government of Quebec would like to call it an extension of the provincial government, it is more than that because there are certain ethnic components built into that governing structure. That governing structure has not only administrative responsibility but a certain amount of jurisdiction above the 53rd parallel. That is on all fours with the 1912 Extension Act.

I attended a meeting in the north a few days ago with various interest groups that were established in 1975. Every one of the people who have responsibility to implement those agreements are worried about what the provincial governments will do to us in the future if the government of Canada gives them the veto.

s'en servira contre vous parce que les Québécois forment maintenant le peuple du Québec. Vous leur avez donné un autre droit de veto. Ils s'en serviront encore. Ils rient sous cape. Vous le savez.

Le sénateur Watt: Chef Coon Come, nous ne sommes pas sûrs qu'ils le savent. Je crois que vous êtes ici pour tenter de leur faire savoir ce qui se passera. Je ne suis pas convaincu que le gouvernement et les politiciens le savent.

Le sénateur Marchand: Ce que dit le chef Coon Come est vrai. Lui et moi sommes du même territoire. Les Inuit et les Cris de ce territoire ont peur de ce qui se passera si le gouvernement du Canada donne un droit de veto au gouvernement provincial. Celui-ci pourra empêcher le gouvernement fédéral de modifier unilatéralement la Constitution, pour quelque raison que ce soit. Je crois que le but des exposés d'aujourd'hui était de minimiser les répercussions du projet de loi sur les peuples autochtones de tout le Canada. Notre gouvernement national est en train d'être réduit à l'impuissance. Cela ne fait aucun doute pour moi.

Lorsque le droit de veto aura été accordé au gouvernement provincial, le gouvernement du Canada devra obtenir son consentement s'il veut conclure des ententes avec des groupes particuliers, comme les Inuit ou les Cris, pour s'occuper une fois pour toute la loi d'extension de 1898-1912.

Deuxièmement, la loi globale adoptée pour mettre en oeuvre la Convention de la Baie James et du Nord québécois a eu pour effet de lier les mains des deux gouvernements autant qu'il était possible de le faire à l'époque. Lorsque nous avons négocié les revendications territoriales modernes, la Constitution n'était pas en cause. Le mieux que nous ayons pu faire a été de produire une loi globale pour enlever toute liberté au gouvernement provincial et au gouvernement fédéral.

D'une part, les séparatistes affirment que nos droits sont éteints. Cependant, s'ils ne respectent pas les obligations que leur impose la loi, nos droits sont-ils vraiment éteints? Non. Je crois que l'extinction s'appliquait seulement au territoire et non pas au bien-être de la population.

J'irai plus loin: une structure de gouvernement a été mise en place pour les Inuit et ceux qui sont visés par la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Le gouvernement du Québec parle d'un prolongement du gouvernement provincial, mais c'est plus que cela parce que certains éléments ethniques ont été inclus dans cette structure de gouvernement. Cette structure n'assume pas uniquement des responsabilités administratives, mais aussi une certaine compétence au-delà du 53<sup>e</sup> parallèle. C'est dans les quatre lois d'extension de 1912.

Il y a quelques jours, j'ai participé à une réunion tenue dans le Nord avec différents groupes d'intérêt mis sur pied en 1975. Toutes les personnes responsables de la mise en oeuvre les ententes ont peur de ce que les gouvernements provinciaux nous feront dans l'avenir si le gouvernement du Canada leur accorde un droit de veto.

Another concern of mine is with regard to the amending formula which existed before 1982. Under that formula, one or two provinces could make deals with the federal government providing it did not affect the other provinces. What has happened to that amending formula? Does it still exist?

Senator Beaudoin: If Ottawa were in a very difficult situation, it could do nothing. Because of Bill C-110, it has abdicated its power to five regions. The only thing Canada could do is ignore Bill C-110 and present the resolution.

If that goes before the Supreme Court, the Supreme Court will say that the Constitution is paramount, and the resolution adopted by the Parliament of Canada under the Constitution will discard very easily Bill C-110, because it is an ordinary statute which is contradictory to the Constitution. It is very simple.

**Senator Watt:** Are you saying, senator, that we are going through this exercise for the sake of going through it? Whether directly or indirectly, this legislation will have an impact on the Constitution.

**Senator Beaudoin:** I said that on the first morning of these hearings, and all the experts agree with that. Show me one expert who has disagreed with that. No expert has said that if there is a conflict between the Constitution of Canada and Bill C-110, Bill C-110 will prevail. Of course it will not.

Mr. Coon Come: Senator Beaudoin, if Bill C-110 has no effect and can be repealed, why enact it?

Senator Beaudoin: Well, it is not my bill.

**Senator Watt:** Senator Beaudoin is telling us that if we have a great deal of trouble with this bill, we can take it to court and it will not stand.

**Senator Beaudoin:** Bill C-110 may work for one year, or perhaps for two years, but I believe that it can only be transitory, lasting only until we find the formula for amendment and entrench it in the Constitution.

**Senator Watt:** What will happen to the aboriginal people during that process?

**Senator Beaudoin:** Perhaps nothing will happen. That depends upon what kind of amendment is on the table.

Mr. Coon Come: If it is agreed that it will not hurt us and nothing will happen, then let us have the non-derogation clause.

**Senator Beaudoin:** You must remember that it is a legislative veto. The government of this country wants to be quite sure that in certain cases Quebec or another province will be protected. It cannot be more than that. If it is more than that, it is obviously against the Constitution.

Un autre sujet d'inquiétude provient du mode de modification de Constitution qui existait avant 1982. Selon ce processus, une ou deux provinces pouvaient conclure des ententes avec le gouvernement fédéral à la condition qu'elles n'aient aucune répercussion sur d'autres provinces. Qu'en est-il de ce mode de modification de la Constitution? Existe-t-il toujours?

Le sénateur Beaudoin: Si Ottawa se trouvait dans une situation très délicate, il ne pourrait rien faire. Avec le projet de loi C-110, il cède ses pouvoirs aux cinq régions. La seule chose que le Canada pourrait faire, c'est ne pas tenir compte du projet de loi C-110 et présenter une motion.

Si une contestation de cette décision se rendait à la Cour suprême, celle-ci dirait que la Constitution est la loi ultime et que la motion adoptée par le Parlement du Canada aux termes de la Constitution prime le projet de loi C-110, parce que celui-ci est une loi ordinaire qui contredit la Constitution. C'est très simple.

Le sénateur Watt: Voulez-vous dire, sénateur, que nous étudions le projet de loi pour le simple plaisir de l'étudier? Directement ou indirectement, le projet de loi aura des répercussions sur la Constitution.

Le sénateur Beaudoin: Je l'ai déclaré dès le début des audiences et tous les experts sont d'accord avec moi. Nommezmoi un seul expert qui pense le contraire. Aucun expert n'a dit que, si, dans un litige, il fallait trancher entre la Constitution du Canada et le projet de loi C-110, le projet de loi aurait la primauté. Il est évident qu'il ne l'a pas.

M. Coon Come: Sénateur Beaudoin, si le projet de loi C-110 reste sans effet et peut être abrogé, pourquoi le promulguer?

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas mon projet de loi.

Le sénateur Watt: Le sénateur Beaudoin est en train de nous dire que, si ce projet de loi nous crée des problèmes, nous pouvons nous adresser aux tribunaux et il sera renversé.

Le sénateur Beaudoin: Le projet de loi C-110 peut servir un an, peut-être deux, mais je crois qu'il ne peut être que provisoire. Il ne peut durer que jusqu'à ce que nous ayons trouvé un nouveau mode de modification de la Constitution et que nous l'ayons intégré dans celle-ci.

Le sénateur Watt: Qu'arrivera-t-il aux peuples autochtones pendant le processus?

Le sénateur Beaudoin: Peut-être rien. Cela dépend du genre de modification qui sera proposé.

M. Coon Come: S'il est entendu que ces modifications ne nous seront pas préjudiciables et que rien ne nous arrivera, alors, donnez-nous une disposition de protection.

Le sénateur Beaudoin: Vous ne devez pas perdre de vue qu'il s'agit d'un droit de veto législatif. Le gouvernement du Canada veut l'assurance que, dans certains cas, le Québec, ou une autre province, sera protégé. Il ne saurait s'agir de rien de plus que cela. Si le projet de loi va plus loin, il est clair qu'il va à l'encontre de la Constitution.

Senator Marchand: Colleagues, it is not often that I am given the last word. I first want to thank all of the presenters from the aboriginal peoples. I purposely did not ask many questions. Sometimes it is good to sit back and listen.

Chief Mercredi and Mr. Sinclair specifically requested that Senator Watt and I do something about this matter. I want to tell you that we hear and that we do fight on your behalf, although we do not always win.

I was not going to talk about this. However, when Chief Mercredi talked about Gustafsen Lake, he got rather emotional. I understood what he meant when he said that he was being rejected by some of our own people. That is what sometimes happens to us as parliamentarians. I know it has happened to me as an elected parliamentarian.

I have been at this game for quite awhile. I have been called a few names myself. You were called a water boy. I have been called a shoe-shine boy, an apple and a sell-out. These names hurt; and they are not helpful. However, that is the nature of the beast. If you cannot stand the heat, then get out of the kitchen. I want to assure you that we have heard you all loud and clear. We are here to do some fighting on your behalf.

The Chairman: Honourable senators, on your behalf, I should like to thank the witnesses who have appeared today.

The committee adjourned.

Le sénateur Marchand: Honorables sénateurs, il est rare qu'on me laisse le dernier mot. Tout d'abord, je tiens à remercier tous les représentants des peuples autochtones. Je n'ai pas voulu poser beaucoup de questions, car il est parfois bon de se contenter d'écouter.

Le chef Mercredi et M. Sinclair nous ont expressément demandé, au sénateur Watt et à moi, de faire quelque chose. Sachez que nous vous écoutons et que nous nous battons en votre nom, même si nous ne gagnons pas tout le temps.

Je ne voulais pas parler de cela, mais lorsque le chef Mercredi a mentionné les événements du lac Gustafsen, ses émotions ont pris le dessus. J'ai compris ce qu'il voulait dire lorsqu'il a déclaré qu'il était rejeté par certains membres de notre propre peuple. Cela nous arrive parfois à nous, les parlementaires. Je l'ai vécu lorsque j'étais député.

Je vis cela depuis assez longtemps. On m'a traité de bien des noms. On vous a traité de porteur d'eau; on m'a traité de cireur de chaussures, d'assimilé et de vendu. Ces mots font mal et ils n'apportent rien. Cependant, ils viennent avec les fonctions. Si vous ne résistez pas à la pression, renoncez. Soyez assurés que nous vous avons très bien compris. Nous sommes ici pour livrer quelques combats en votre nom.

Le président: Honorables sénateurs, en votre nom, je remercie les témoins que nous avons entendus aujourd'hui.

La séance est levée.







Mary Ellen Turpel-Lafond, Legal Counsel.

From the Grand Council of Crees (of Quebec):

Matthew Coon Come, Grand Chief;

Kenny Blacksmith, Deputy Grand Chief;

Paul Joffe;

Andre Orkin.

Mary Ellen Turpel-Lafond, conseillère juridique.

Du Grand conseil des Cris (du Québec):

Matthew Coon Come, grand chef;

Kenny Blacksmith, vice grand chef;

Paul Joffe;

Andre Orkin.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postee
Postage Paid
Post payé
Lettermail
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retoumer cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition Ottawa, Canada K1A 0S9

## WITNESSES-TÉMOINS

From the Assembly of First Nations:

Ovide Mercredi, National Chief:

Armand MacKenzie, Innu Legal Advisor, Mamit Innuat;

Blaine C. Favel, Chief.

From the Congress of Aboriginal peoples:

Jim Sinclair, President:

Dan Smith, Western Canada's representative.

From the Inuit Tapirisat of Canada:

Rosemarie Kuptana, President;

Wendy Moss, Advisor.

From the Métis National Council:

Gerald Morin, President:

Tony Belcourt, President, Métis Nation of Ontario.

From the Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Blaine C. Favel, Chief;

Terry Sanderson, Chief, James Smith Cree Nation;

Solomon Sanderson, Senator, F.S.I.N.; James Smith Cree Nation:

Richard Poorman, Chief, Kawakateese Cree Nation;

Lindsay Kay, Chief, Key First Nation;

Hilliard Ermine, Senator, F.S.I.N.; Sturgeon Lake First Nation;

Roy Bird, Chief, Montreal Lake Cree Nation;

(Continued on previous page)

De l'Assemblée des premières nations:

Ovide Mercredi, chef national;

Armand MacKenzie, conseiller juridique innu, Mamit Innuat;

Blaine C. Favel, chef.

Du Congrè des peuples autochtones du Canada:

Jim Sinclair, président;

Dan Smith, représentant de l'Ouest.

De l'Inuit Tapirisat of Canada:

Rosemarie Kuptana, présidente;

Wendy Moss, conseillère.

Du Métis National Council:

Gerald Morin, président;

Tony Belcourt, président, Métis Nation of Ontario.

De la Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Blaine C. Favel, chef;

Terry Sanderson, chef, nation crie James Smith;

Solomon Sanderson, sénateur, F.S.I.N., nation crie James Smith:

Richard Poorman, chef, nation crie Kawakateese;

Lindsay Kay, chef, Key First Nation:

Hilliard Ermine, sénateur, F.S.I.N., première nation du lac Sturgeon;

Roy Bird, chef, nation crie de Montreal Lake;

(suite à la page précédente)

Available from Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition Ottawa, Canada K1A 0S9





First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95-96

Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995-1996

## SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on Délibérations du comité sénatorial spécial sur le

## **Bill C-110**

# Projet de loi C-110

Chairman: The Honourable NOËL A. KINSELLA Président: L'honorable NOËL A. KINSELLA

Thursday, January 25, 1996

Le jeudi 25 janvier 1996

Issue No. 4

Fascicule nº 4

Fourth Proceedings on: Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments Quatrième fascicule concernant: Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles

WITNESSES: (See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

## SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON BILL C-110

The Honourable Noël A. Kinsella, Chairman

The Honourable Pierre De Bané, P.C. Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Andreychuk Beaudoin Carstairs

\* Fairbairn, P.C. (or Graham) Gauthier

\* Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Ex Officio Members (Ouorum 4) MacEachen, P.C. Marchand, P.C. Meighen Murray, P.C. Rivest St. Germain, P.C.

## LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-110

Président: L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable Pierre De Bané, c.p.

el

Les honorables sénateurs:

Andreychuk Beaudoin Carstairs

\* Fairbairn, c.p. (ou Graham)
Gauthier

\*Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Membres d'office (Quorum 4)

MacEachen, c.p. Marchand, c.p. Meighen Murray, c.p. Rivest St. Germain, c.p.

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, January 25, 1996 (7)

#### MORNING MEETING

[Text]

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 9:35 a.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, De Bané, P.C., Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, P.C., Marchand, P.C., Meighen, Murray, P.C., Rivest and St. Germain, P.C. (12)

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn of the Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From McGill University:

Stephen A. Scott, Professor.

From Osgoode Hall Law School, York University:

Patrick J. Monahan, Professor.

Stephen A. Scott made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the following documents, presented by Stephen A. Scott, be filed with the Clerk of the Committee:

- "Notes for evidence to be given to the Special Committee of the Senate on Bill C-110 of the First Session of the Thirty-fifth Parliament being a Bill entitled An Act respecting constitutional amendments at a hearing of the Committee on Thursday, January 25, 1996". (Exhibit 5700 1.35 / C-110 "11")
- Stephen A. Scott, "The Canadian Constitutional Amendment Process: Mechanisms and Prospects" in C.F. Beckton and A.W. MacKay, ed., *Recurring Issues in Canadian Federalism* (Toronto: University of Toronto Press, 1986) (English and French). (*Exhibit 5700 1.35 / C-110 "12"*)

Patrick J. Monahan made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by Patrick J. Monahan be filed with the Clerk of the Committee as *exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "13"*.

At 12:18 p.m., the committee adjourned.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 25 janvier 1996 (7)

#### SÉANCE DU MATIN

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, De Bané, c.p., Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, c.p., Marchand, c.p., Meighen, Murray, c.p., Rivest et St. Germain, c.p. (12)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, de la Division des affaires politiques et sociales.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Université McGill:

Stephen A. Scott, professeur.

Du Osgoode Hall Law School, Université York:

Patrick J. Monahan, professeur.

Stephen A. Scott fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que les documents suivants, présentés par Stephen A. Scott, soient déposés auprès du greffier du comité:

- «Notes for evidence to be given to the Special Committee of the Senate on Bill C-110 of the First Session of the Thirty-fifth Parliament being a Bill entitled An Act respecting constitutional amendments at a hearing of the Committee on Thursday, January 25, 1996». (pièce 5700 1.35 / C-110 «11»)
- Stephen A. Scott, «Le processus de modification de la Constitution au Canada: mécanismes et perspectives» dans C.F. Beckton et A.W. MacKay, ed., Les dossiers permanents du fédéralisme canadien (Toronto: University of Toronto Press, 1986) (français et anglais). (pièce 5700 1.35 / C-110 «12».

Patrick J. Monahan fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de Patrick J. Monahan soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «13»*.

À 12 h 18, le comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

[Text]

OTTAWA, Thursday, January 25, 1996

(8)

#### AFTERNOON MEETING

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 12:37 p.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, De Bané, P.C., Gauthier, Kinsella, MacEachen, P.C., Marchand, P.C., Meighen, Murray, P.C., Rivest and St. Germain, P.C. (11)

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn of the Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the University of Saskatchewan:

Douglas A. Schmeiser, Q.C., Professor.

Individual presentation:

Claude Ryan.

From the University of New Brunswick:

John P. McEvoy, Professor.

The committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

Douglas A. Schmeiser made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by Douglas A. Schmeiser be filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "14".

Claude Ryan made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by Claude Ryan be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "15"*.

John P. McEvoy made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by John P. McEvoy be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "16"*.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

OTTAWA, le jeudi 25 janvier 1996

(8)

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 12 h 37, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, De Bané, c.p., Gauthier, Kinsella, MacEachen, c.p., Marchand, c.p., Meighen, Murray, c.p., Rivest et St. Germain, c.p. (11)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, de la Division des affaires politiques et sociales.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Université de la Saskatchewan:

Douglas A. Schmeiser, c.r., professeur.

Particulier:

Claude Ryan.

De l'Université du Nouveau-Brunswick:

John P. McEvoy, professeur.

Le comité reprend l'étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

Douglas A. Schmeiser fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de Douglas A. Schmeiser soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «14»*.

Claude Ryan fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de Claude Ryan soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «15»*.

John P. McEvoy fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de John P. McEvoy soit déposé auprès du greffier en tant que pièce 5700 - 1.35 / C-110 «16».

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

#### EVIDENCE

Ottawa, Thursday, January 25, 1996

## [English]

The Senate Special Committee on Bill C-110, to which was referred Bill C-110, respecting constitutional amendments, met this day, at 9:30 a.m., to give consideration to the bill.

## Senator Noël A. Kinsella (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our first witness this morning is Professor Stephen Scott from the Faculty of Law, McGill University. Welcome, professor.

Mr. Stephen Scott, Faculty of Law, McGill University: Thank you, Mr. Chairman. It is a great pleasure to be here.

Honourable senators, I thank you for your invitation to share with you my thoughts on Bill C-110. The bill, in substance, appears to be a gesture of good faith and in good faith intended to allay concerns frequently reiterated in Quebec since "patriation" in 1982 that, putting aside amendment by ordinary federal act, certain kinds of constitutional amendments — namely, those which do not require the consent of every affected province, and yet from which an affected province cannot withdraw itself — might be undertaken without the consent and even against the express wishes of the executive or legislative authorities of Quebec.

To address these concerns, the bill, when it becomes law, will prohibit certain steps being taken towards the enactment of relevant amendments "unless the amendment has first been consented to by a majority of the provinces" that includes, amongst others, Quebec. The bill puts Ontario and British Columbia, essentially for demographic reasons, in the same position as Quebec. For the same demographic reasons, the four Atlantic provinces and the three prairie provinces are each dealt with collectively by requiring the consent, within each group, of two or more provinces with at least 50 per cent of the group's aggregate population.

This is a somewhat untidy compromise, but it is not inherently an unreasonable one. Indeed, it broadly resembles the distribution, as between provinces, of the seats in this honourable house, now and since 1867, the main difference being attributable to the now-changed circumstances of British Columbia. Of course, the arrangement in Bill C-110 has its immediate roots in various constitutional proposals of the 1970s and 1980s, on which we cannot tarry today.

I would, myself, polish up the drafting, and perhaps, without affecting the principle of the bill, touch it up on a more substantial point. However, on the whole, and in all the circumstances, Bill C-110 seems to me an acceptable measure, though not one which prompts enormous enthusiasm.

## **TÉMOIGNAGES**

Ottawa, le jeudi 25 janvier 1996

## [Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, auquel a été renvoyé le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Noël A. Kinsella (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, notre premier témoin ce matin est M. Stephen Scott, professeur à la faculté de droit de l'Université McGill. Soyez le bienvenu, professeur.

M. Stephen Scott, faculté de droit, Université McGill: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis très heureux d'être ici.

Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à vous faire part de mes réflexions sur le projet de loi C-110. Fondamentalement, ce projet de loi semble être une mesure de bonne foi, proposée en toute sincérité, pour dissiper les craintes qui ont été fréquemment exprimées au Québec depuis le «rapatriement» de 1982 et selon lesquelles, exception faite d'une modification par le biais d'une loi fédérale ordinaire, certaines modifications constitutionnelles — notamment celles qui n'exigent pas le consentement de toutes les provinces visées et, partant, auxquelles ne peut se soustraire une province visée — pourraient être apportées sans le consentement, voire à l'encontre de la volonté explicite du pouvoir exécutif ou législatif du Québec.

Pour dissiper ces craintes, on a prévu que le projet de loi, lorsqu'il aura force de loi, interdira la prise de certaines mesures visant l'adoption de telles modifications sauf «si la majorité des provinces y a clairement consenti», cette majorité devant comprendre, entre autres, le Québec. Pour des raisons essentiellement démographiques, le projet de loi place l'Ontario et la Colombie-Britannique dans la même position que le Québec. Pour ces mêmes raisons démographiques, il considère les quatre provinces de l'Atlantique et les trois provinces des Prairies collectivement, en exigeant, au sein de chaque groupe, le consentement d'au moins deux provinces représentant au moins 50 p. 100 de l'ensemble de la population du groupe.

Il s'agit là d'un compromis qui n'est pas très orthodoxe, mais qui n'est pas foncièrement déraisonnable. En effet, il s'inspire en gros de la répartition des sièges de cet endroit, qui existe actuellement et depuis 1867, entre les provinces, la principale différence étant principalement attribuable à la nouvelle situation de la Colombie-Britannique. Évidemment, les dispositions du projet de loi C-110 s'inspirent directement des diverses propositions constitutionnelles des années 1970 et 1980, sur lesquelles nous ne pouvons nous attarder aujourd'hui.

Personnellement, je polirais le projet de loi dans sa forme et, sans en modifier le principe, je retoucherais peut-être un aspect plus fondamental. Cependant, dans l'ensemble et compte tenu de toutes les circonstances, le projet de loi me semble une mesure acceptable, même si elle ne suscite pas un enthousiasme délirant.

First, as to detail, I note that the word "veto" seems inspired by U.S. constitutional usage, and it is inappropriately employed in section 1. Under sections 41 and 43 of the Constitution Act, 1982, a provincial legislative assembly simply withholds its authorization from a proposal to which it is opposed. It need not take any step against it; indeed, it need not even consider the proposal. A "veto", by contrast, is a positive action, and failure to take that action itself produces legal consequences. Clause 1 should properly speak of "an amendment in respect of which the legislative assembly of a province may withhold its necessary authorization."

Secondly, the bill omits to define what is meant by the "consent" of a province. It appears from the press that the Minister of Justice intends that the Government of Canada, or perhaps the Houses of Parliament, will thereby retain a measure of discretion as to what will be treated as a province's consent. However, at least as a matter of ordinary language, the terms of the bill as they stand do not confer any discretion. If so, the courts may well conclude, as I myself would conclude, that it is for the courts to decide, in the last resort, whether a province has, or has not, consented. Their most likely conclusion, against the background of Part V of the Constitution Act, 1982 is that, for the purposes of clause 1, a province's consent means the consent of a province's legislative assembly, or perhaps alternatively either that of its assembly or that of its executive government.

This obscurity in clause 1 may have grave consequences. Litigation on such an issue could well complicate or delay parliamentary action on amendment proposals — or even threaten the validity of steps previously taken — in circumstances when celerity and certainty are vital. If a discretion is really desired by the minister, it should, in my view, be made explicit in Bill C-110.

A good model — as several of my students pointed out to me — is section 4 of the Statute of Westminster, 1931. It barred future imperial acts from extending to the dominions, as part of their law, except under specified circumstances. Section 4 required not the request and consent of the affected dominion, but, rather, a declaration in the Imperial act that the dominion had requested and consented to it. Hence, the Imperial Parliament would itself decide whether a dominion had requested and consented and, therefore, what was necessary or sufficient. Its conclusion, declared in the legislation, would settle the matter.

To achieve the same result in Bill C-110, one might, for example, amend clause 1 to read as follows: "unless — through a preambular provision or otherwise — it is declared in the motion that the amendment has been consented to by a majority of the provinces that includes...", and so on. This would leave to the Senate and House of Commons the final decision as to the

Premièrement, pour ce qui est des détails, je signale que le mot «veto» semble s'inspirer de l'usage qui en est fait dans la Constitution américaine et qu'il est employé à mauvais escient à l'article 1. En vertu des articles 41 et 43 de la Loi constitutionnelle de 1982, l'assemblée législative d'une province peut simplement refuser de souscrire à une proposition à laquelle elle s'oppose. Elle n'a pas à prendre de mesure pour s'y opposer; en fait, elle n'a même pas à étudier la proposition. Un «veto», par contre, est un acte positif, et le défaut d'agir a des conséquences juridiques. Il serait plus juste que l'article 1 fasse mention d'une modification à laquelle l'assemblée législative d'une province peut refuser de souscrire.

Deuxièmement, le projet de loi ne définit pas ce que signifie le «consentement» d'une province. Selon la presse, le ministre de la Justice semble vouloir que le gouvernement du Canada, ou peut-être les deux Chambres, conservent ainsi un certain pouvoir discrétionnaire par rapport à ce qui sera considéré comme le consentement d'une province. Le projet de loi ne confère toutefois aucun pouvoir discrétionnaire, d'après la langue courante, du moins. Aussi, les tribunaux pourraient fort bien décider, et j'en viendrais aussi à cette conclusion, que c'est à eux qu'il appartient de déterminer, en dernier recours, si une province a donné son consentement ou non. En s'appuyant sur la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982, ils concluraient fort probablement que, aux fins de l'article 1, le consentement d'une province désigne le consentement de son assemblée législative, ou peut-être celui de son assemblée ou de son pouvoir exécutif.

L'aspect nébuleux de l'article 1 peut avoir de graves conséquences. La contestation de pareil aspect pourrait très bien compliquer ou retarder les mesures que le Parlement pourrait prendre à l'égard de propositions de modification — ou même menacer la validité des mesures prises antérieurement — dans des circonstances où la célérité et la certitude sont essentielles. Si le ministre souhaite vraiment un pouvoir discrétionnaire, je crois que ce dernier devrait être prévu explicitement dans le projet de loi C-110.

Comme plusieurs de mes étudiants me l'ont signalé, l'article 4 du Statut de Westminster de 1931 est un excellent exemple. Il a empêché que les lois impériales adoptées postérieurement s'étendent aux dominions, comme partie de leur législation, sauf dans certaines circonstances. L'article 4 n'exigeait pas une demande et le consentement du dominion visé, mais plutôt l'inclusion dans la loi impériale d'une déclaration précisant que le dominion avait demandé cette loi et consenti à ce qu'elle soit édictée. Par conséquent, c'était le Parlement impérial qui déterminait lui-même si un dominion avait présenté une demande et donné son consentement et, partant, ce qui était nécessaire ou suffisant. Sa conclusion, énoncée dans la loi, réglait la question.

Pour obtenir le même résultat dans le projet de loi C-110, on pourrait, par exemple, modifier l'article 1 en ces termes: «que s'il est déclaré dans la motion — par une disposition de préambule ou autre — que la majorité des provinces a consenti à la modification, cette majorité devant comprendre...», et cetera. De cette manière, c'est au Sénat et à la Chambre des communes qu'il

existence and sufficiency of provincial consent. It seems to me a better approach.

On the other hand, if a discretion is not desired, the legislation should state explicitly what is meant by a province's consent so that it is possible thereafter for the government and the Houses of Parliament to comply with the legislation and do so with confidence that its prescriptions have been respected.

I offer these suggestions, with respect, as friendly amendments, to avoid later problems with the legislation.

I turn now to constitutional validity. The question as to whether, if enacted, Bill C-110 will be constitutionally valid inevitably arises and becomes entangled with the merits. A cogent case can be made against the validity of Bill C-110. However, in my view, the better opinion is that the statute will be validly enacted in virtue of section 44 of the Constitution Act, 1982, as an amendment of the Constitution "relating to the executive Government of Canada or the Senate and House of Commons." Such constitutional amendments can, with specified exceptions, be made by an ordinary federal statute. I think, in particular, that Bill C-110 will not be rendered invalid as a violation of section 41(e), which requires, inter alia, the unanimous consent of the provincial assemblies for amendments to Part V itself. Part V of the 1982 act consists of the constitutional amendment formulae. Why is Bill C-110 valid?

Bill C-110 addresses only ministers of the Crown and only the single action of proposing — that is, introducing — a motion of the relevant kind. If enacted, Bill C-110 will not prevent the introduction of any motion for any resolution to authorize any constitutional amendment of any kind into either house of Parliament — even without any provincial consent whatsoever — by anyone other than a minister of the Crown.

Moreover, once a resolution contemplated by this proposed legislation has in fact been introduced, every member of each house, including any minister of the Crown, is perfectly free under Bill C-110 to vote in its favour. Passage is in no way impeded by Bill C-110. And even if, in violation of the legislation, a minister of the Crown were to introduce a motion, it is likely that once the house was seized of the motion its origin would become in law irrelevant, so that, if duly passed, it would be as valid as if it had been properly introduced by a non-minister. Lastly, if indeed validly enacted under section 44, the proposed legislation can, in law, equally well be repealed by another ordinary federal act. It will in no way be entrenched.

appartiendrait finalement de décider si une province a donné son consentement et si celui-ci est suffisant. Cette approche me semble préférable.

Par contre, si on ne souhaite pas de pouvoir discrétionnaire, la loi devrait prévoir explicitement ce que l'on entend par le consentement d'une province, de manière que le gouvernement et les Chambres du Parlement puissent ensuite se conformer à la loi et le faire en ayant l'assurance que ses dispositions ont été respectées.

Je propose ces modifications respectueusement et en toute bienveillance, pour éviter que des problèmes ultérieurs ne découlent de la loi.

J'en arrive maintenant à l'aspect de la validité constitutionnelle. La question de savoir si, une fois adopté, le projet de loi C-110 sera valable au regard de la Constitution se pose inévitablement et elle est liée à ses mérites. On peut faire valoir des arguments pertinents pour contester la constitutionnalité du projet de loi C-110. Je crois toutefois que cette mesure sera adoptée en toute légitimité en vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, à titre de modification des dispositions de la Constitution «relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes». Pareilles modifications constitutionnelles peuvent être apportées, sauf dans des cas précis, au moyen d'une loi fédérale ordinaire. Aussi, je ne pense pas que le projet de loi C-110 soit jugé inconstitutionnel sous prétexte qu'il contrevient à l'alinéa 41 e), qui exige, entre autres, le consentement unanime des assemblées législatives provinciales pour les modifications à la partie V proprement dite. La partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 traite de la procédure de modification de la Constitution. Pourquoi le projet de loi C-110 est-il constitutionnel?

Le projet de loi C-110 vise uniquement les ministres de la Couronne et seulement le fait de proposer — c'est-à-dire de présenter — une motion d'un certain type. S'il est adopté, le projet de loi C-110 n'empêchera pas la présentation d'une motion concernant une résolution visant à autoriser tout type de modification constitutionnelle à l'une ou l'autre des Chambres du Parlement — même sans le consentement d'une assemblée législative provinciale — par une personne autre qu'un ministre de la Couronne.

Qui plus est, une fois qu'une résolution visée par la mesure législative à l'étude a effectivement été présentée, chaque parlementaire de l'une ou l'autre des Chambres, y compris tout ministre de la Couronne, est parfaitement libre de voter en faveur de celle-ci, en vertu du projet de loi C-110. Ce dernier n'empêche nullement l'adoption de cette résolution. Et même si, en contravention de la loi, un ministre de la Couronne présentait une motion, il est probable que, une fois la Chambre saisie de la motion, l'origine de celle-ci deviendrait étrangère à l'objet de la loi, de sorte que, si elle était adoptée en bonne et due forme, cette résolution serait aussi valide que si elle avait été présentée comme il se doit par quelqu'un qui n'est pas ministre. Enfin, s'il est effectivement adopté en bonne et due forme en vertu de l'article 44, le projet de loi peut aussi, du point de vue légal, être

All this is not meant to trivialize Bill C-110, which will create real political expectations which could not be trifled with. But these features do seem to me to mean that this is not a measure contemplated by section 41(e). In other words, even though Bill C-110 is undeniably concerned with the amending mechanisms — hence its candid title — it does not actually change anything now found within Part V itself. If, though broadly concerned with Part V, it does not in truth amend Part V, Bill C-110 probably does not require to be enacted by way of the unanimous-consent procedure.

Indeed, our existing parliamentary institutions are, in large part, established and organized by ordinary federal and provincial acts whose present constitutional basis is mainly sections 44 and 45 of the 1982 act, although the legislation now in force may originally have been enacted under predecessor constitutional provisions or other powers. Like other legislative measures, namely, bills, constitutional amendment resolutions are, in principle, passed by parliamentary institutions as they happen to have been established by all relevant law. It cannot be doubted, for example, that Parliament can, under section 44, fix by statute the quorum of each of its houses.

Why, then, should Parliament not, if it thought fit, establish larger quorums for sittings at which constitutional-amendment resolutions were passed? Would this be a violation of section 41(e), simply because Parliament was making a somewhat different provision for those legislative proceedings where constitutional amendments were being considered or passed? If a federal statute is a federal statute — or, for that matter, if a provincial statute is a provincial statute — is it ultra vires merely because it specifically addresses the passage of constitutional amendment resolutions? That would seem to push section 41(e) too far. Bill C-110 seems to me to stand in no worse case than an act imposing a higher quorum for such proceedings.

I would conclude with a few general reflections. While it is reasonable to attempt to allay concerns within Quebec, we must not acquiesce in, still less encourage or perpetuate, the destructive myths which present the 1982 patriation process, and the amending formula which it produced, as an outrage upon Quebec. Except in one detail not relevant here, our amending mechanisms established in 1982 had been accepted by the then Quebec government.

I am making available to honourable senators, by way of background, copies, in English and in French, of my 1986 study for the Royal Commission on the Economic Union entitled, "The Canadian Constitutional Amendment Process: Mechanisms and Prospects", published in Volume 57 of the commission's studies,

abrogé par une autre loi fédérale ordinaire. Il ne sera nullement inclus dans la Constitution.

Tout cela ne vise pas à banaliser le projet de loi C-110, qui créera des attentes politiques réelles que l'on ne saurait traiter à la légère. Ces considérations me portent toutefois à croire qu'il ne s'agit pas d'une mesure visée par l'alinéa 41 e). En d'autres termes, même si le projet de loi C-110 vise indéniablement les mécanismes de modification — d'où son titre sans détours — en réalité, il ne change rien aux dispositions actuelles de la partie V. Si, en vérité, il ne modifie pas la partie V, bien qu'il concerne celle-ci d'une manière générale, le projet de loi C-110 n'a probablement pas besoin d'être adopté par le biais du consentement unanime.

L'établissement et l'organisation de nos institutions parlementaires actuelles reposent en grande partie sur des lois fédérales et provinciales ordinaires qui trouvent leurs justifications constitutionnelles principalement dans les articles 44 et 45 de la Loi constitutionnelle de 1982, même si les lois actuellement en vigueur peuvent avoir été adoptées à l'origine en vertu de dispositions constitutionnelles préalables ou d'autres pouvoirs. Comme les autres mesures législatives, les projets de loi, notamment, les résolutions visant des modifications constitutionnelles sont, en principe, adoptées par des institutions parlementaires qui ont été établies en vertu de lois pertinentes. Ainsi, on ne saurait mettre en doute le fait que le Parlement peut, en vertu de l'article 44, fixer au moyen d'une loi, le quorum de chacune de ses Chambres.

Pourquoi alors le Parlement n'augmenterait-il pas, s'il le juge opportun, le quorum des séances au cours desquelles sont adoptées des résolutions visant des modifications constitutionnelles? Le Parlement contreviendrait-il ainsi à l'alinéa 41 e) simplement parce qu'il prévoit une disposition un peu différente pour les travaux législatifs dans le cadre desquels on étudie ou on adopte des modifications constitutionnelles? Si une loi fédérale est une loi fédérale — ou, pour cette raison, si une loi provinciale est une loi provinciale — est-elle inconstitutionnelle simplement parce qu'elle traite expressément de l'adoption de résolutions concernant des modifications constitutionnelles? Il me semble que l'on accorde ainsi une trop vaste portée à l'alinéa 41 e). Selon moi, le projet de loi C-110 n'est pas pire qu'une loi imposant un quorum plus élevé pour ce type de travaux.

Pour conclure, je ferai quelques réflexions générales. Bien qu'il soit raisonnable d'essayer d'apaiser les craintes du Québec, nous ne devons pas accepter, et encore moins encourager ou perpétuer les mythes destructeurs qui présentent le processus de rapatriement de 1982 et la formule de modification qui en a résulté comme un outrage à l'endroit du Québec. Sauf pour ce qui est d'un détail qui n'est pas pertinent dans le débat actuel, nos mécanismes de modification établis en 1982 avaient été acceptés par le gouvernement du Québec alors en place.

À titre d'information, je mets à la disposition des honorables sénateurs des exemplaires, en anglais et en français, de l'étude que j'ai faite en 1986 pour la Commission royale d'enquête sur l'union économique et qui s'intitule «Le processus de modification de la Constitution au Canada: Mécanismes et perspectives»,

"Recurring Issues in Canadian Federalism." The last segment, headed "Quebec and the Amending Process", examines in some detail the events of ever 1981-82. I draw your attention in particular to Mr. Michel Gratton's speech in the Quebec National Assembly on November 25, 1981. It powerfully explains exactly how and why the Parti-Québécois government was escalating its demands precisely to make agreement impossible and thereby ensure Quebec's isolation. That speech deserves to be far better known.

The Chairman: Thank you, Professor Scott.

Senator MacEachen: Thank you, Professor Scott, for your presentation. I was intrigued by the sentence which ended the second-last paragraph on page 4, "Why is Bill C-110 valid?" And I presume the answer to that question is contained in the next paragraph.

Mr. Scott: The reasons follow, yes.

Senator MacEachen: You are arguing that, if the bill extended beyond ministers, it might be invalid. Maybe you would explain that a bit more.

Mr. Scott: If the bill went to the point of saying that genuine impediments to the passing of certain classes of constitutional amendments were to be created, although here we are saying that cannot be brought as government business before the house or by a government member. If it were to say that no member could introduce such bill, that would, then, intrude into Part V. Would it be an intrusion in Part V if you started to say that an absolute majority of the total membership of the Senate and the House of Commons were required to pass an amendment of this kind? I think that would still be permissible and possibly even — and this is the sort of question I put on examinations — 60 per cent or two-thirds. I then allow the student to reason from one direction or another against the background of case law, matter and form. It is interesting, as an academic exercise, to see how far you could go to get you beyond the line and make it invalid. That is what we spend our time doing in law schools. It is a very good exercise, but my conclusion is simply that, wherever the line is drawn, this is on the right side of the line in terms of being valid.

Senator MacEachen: The tenor of your presentation is, in a sense, different from a number that we have heard up to the present time. Other witnesses have taken a rather apocalyptic view of Bill C-110, as if it would become a major obstacle to future constitutional change, as if the higher threshold for consensus would prove in the future to be an obstacle.

For example, yesterday we heard from aboriginal representatives who were deeply concerned that their aspirations for the future, particularly in any steps taken constitutionally to achieve self-government, would be threatened by this particular requirement of Bill C-110.

publiée dans le volume 57 des études de la commission, «Les dossiers permanents du fédéralisme canadien». La dernière partie, intitulée «Le Québec et le processus de modification de la Constitution», examine en détail les événements survenus à partir de 1981-1982. J'attire notamment votre attention sur le discours que M. Michel Gratton a prononcé à l'Assemblée nationale du Québec le 25 novembre 1981. Avec force, il explique exactement comment et pourquoi le gouvernement péquiste a accru ses exigences, justement pour rendre tout accord impossible et garantir ainsi l'isolement du Québec. Ce discours mérite d'être beaucoup mieux connu.

Le président: Je vous remercie, professeur Scott.

Le sénateur MacEachen: Merci de votre présentation, professeur Scott. La phrase qui termine l'avant-dernier paragraphe de la page 4: «Pourquoi le projet de loi C-110 est-il constitutionnel?», m'a intriguée. Je suppose que la réponse à cette question figure dans le prochain paragraphe.

M. Scott: Les raisons suivent, en effet.

Le sénateur MacEachen: Vous dites que, si le projet de loi visait d'autres personnes que les ministres, il pourrait être inconstitutionnel. Pourriez-vous expliciter cela un peu?

M. Scott: Si le projet de loi allait jusqu'à dire qu'il existe de véritables empêchements à l'adoption de certaines catégories de modifications constitutionnelles, bien qu'on dise, en l'occurrence, que ces questions ne peuvent être présentées à la Chambre à titre d'initiatives ministérielles ou par un député du parti ministériel, si le projet de loi disait qu'aucun député ne peut présenter pareil projet de loi, cela empiéterait sur la partie V. Cela constituerait-il un empiétement sur la partie V si l'on commençait à dire qu'une majorité absolue de l'ensemble des sénateurs et des députés était nécessaire pour adopter une modification de ce genre? Je crois que cela serait encore acceptable et - voilà le genre de question que je pose dans mes examens — qu'il en serait de même s'il était question de 60 p. 100 ou des deux tiers. Je laisse alors l'étudiant faire le raisonnement dans un sens ou dans l'autre, en s'appuyant sur la jurisprudence, le fond et la forme. À titre d'exercice universitaire, il est intéressant de voir jusqu'où on peut aller pour dépasser la limite et rendre la mesure inconstitutionnelle. C'est à cela que nous employons notre temps dans les facultés de droit. C'est un très bon exercice, mais j'en arrive tout simplement à la conclusion que, où que l'on tire la ligne, cela reste à l'intérieur de la constitutionnalité.

Le sénateur MacEachen: L'essentiel de votre présentation diffère, dans un sens, d'un certain nombre de témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant. D'autres témoins ont une vision plutôt apocalyptique du projet de loi C-110, comme s'il allait devenir un obstacle de taille aux modifications constitutionnelles ultérieures, comme si le fait d'élever la barre pour le consensus allait s'avérer un obstacle dans l'avenir.

Ainsi, nous avons entendu hier des représentants autochtones qui craignent vivement que leurs aspirations futures, notamment dans toute démarche constitutionnelle visant à réaliser l'autonomie gouvernementale, ne soient menacées par cette exigence du projet de loi C-110.

You said that we cannot trivialize this bill, and you have not, but you have perhaps raised it a step beyond trivialization. I am interested in that aspect of your presentation.

I have been arguing with witnesses that, even though there is a procedural provision, as the minister described it, in Bill C-110 which inhibits ministers from introducing a motion, Part V is still available and can be used in future constitutional change; in other words, that the 7-50 is not impaired in any way. I gather that that is your view.

Mr. Scott: With regard to your first observations, I do not want to deny that this affects the political process. It is intended to and honourable senators are able to assess that in some way in terms of the expectations it would create if you did, in fact, have a backbencher move it. The Bloc Québécois says it does nothing. Does it do something? Does it do nothing? One cannot have it both ways. It does do something. It creates expectations. You could in law repeal it, but you would have to give some thought to the implications of doing so. It does not stop these classes of amendments from being brought to either house. It does not stop ministers from voting for them. It says that the government is not to sponsor them without a measure of prior consent, and this scheme can itself be changed later.

Obviously I am not giving an apocalyptic view of it. It says what it says and it does what it does. Those who are opposed to it are very likely to build it up into much more than it is in terms of a threat. Those who think it is a wonderful thing may build it up in that sense. I am giving two cheers for it rather than three cheers. I do not say it is a necessary measure. I do not think it is a harmful measure. If the Prime Minister believes that this reassurance is necessary, and if there have been complaints since patriation that Quebec has lost its veto and so forth, and this measure is attempting to give some reassurance, that is not unreasonable.

Senator MacEachen: You state in your presentation that if a constitutional amendment in the form of a resolution were introduced by a member of the House of Commons or by a senator or, indeed, if it originated in a provincial legislature, this bill would in no way prevent ministers from voting for the measure.

Mr. Scott: That is what it says.

Senator MacEachen: The thought has been expressed by one of the witnesses that to do that would be against the spirit of the bill. I do not know what the spirit of any bill is, but does the spirit of a bill have any legal standing?

Mr. Scott: It would be in the spirit world, I suppose, rather than the legal world. Of course, if a backbencher did so, those who were opposed to the measure would say that it is against the spirit of the bill. That happens every day in the normal political process. Those who are opposed to it try to argue measures of principle, ethics or acceptability of one sort or another, or

Vous dites qu'il ne faut pas banaliser le projet de loi, et vous ne l'avez pas fait, mais vous l'avez peut-être porté un cran plus loin que la banalisation. Cet aspect de votre présentation m'intéresse.

J'ai fait valoir à des témoins que, même s'il existe dans le projet de loi C-110 une disposition de procédure, comme l'a expliqué le ministre, qui empêche les ministres de présenter une motion, la partie V est toujours en vigueur et peut être utilisée pour des modifications constitutionnelles futures; en d'autres termes, la règle des 7 provinces et du 50 p. 100 n'est aucunement diminuée. Je crois comprendre que c'est là votre opinion.

M. Scott: En ce qui concerne vos premières observations, je ne nie pas que cela a des répercussions sur le processus politique. C'est là l'objectif visé, et les honorables sénateurs peuvent comprendre, dans une certaine mesure, les attentes que cela créerait si un simple député présentait une telle motion. Les bloquistes disent que cela n'a aucun effet. Cela en a-t-il un? Cela n'en a-t-il pas? Ce ne saurait être les deux à la fois. Cela a un effet. Cela crée des attentes. On pourrait légalement abroger la mesure, mais il faudrait réfléchir un peu aux répercussions si on agissait de la sorte. Cela n'empêche pas ces catégories de modification d'être présentées à l'une ou l'autre des Chambres. Cela n'empêche pas les ministres de voter sur ces motions. Il est prévu que le parti ministériel ne peut parrainer une telle mesure sans avoir obtenu un consentement préalable, et cette disposition peut elle-même être modifiée ultérieurement.

Je n'ai évidemment pas une vision apocalyptique de cette mesure. Celle-ci dit ce qu'elle dit et fait ce qu'elle fait. Ses opposants risquent fort de la présenter comme une menace beaucoup plus grande qu'elle ne l'est en réalité. Ceux qui voient dans cette mesure quelque chose de merveilleux pourraient en amplifier les avantages. Mon enthousiasme est plus nuancé. Je ne dis pas qu'il s'agit d'une mesure nécessaire, mais je ne pense pas que c'est une mesure préjudiciable. Si le premier ministre croit qu'il faut donner pareille garantie, si, depuis le rapatriement, certains se sont plaints de ce que le Québec a perdu son veto et ainsi de suite et si cette mesure vise à donner certaines garanties, elle n'est pas déraisonnable.

Le sénateur MacEachen: Vous dites dans votre présentation que si une modification constitutionnelle sous forme de résolution était présentée par un député fédéral ou un sénateur ou qu'elle émanait d'une assemblée législative provinciale, le projet de loi n'empêcherait nullement les ministres de voter sur cette mesure.

M. Scott: C'est ce qui est prévu.

Le sénateur MacEachen: Un des témoins a dit qu'agir de la sorte irait à l'encontre de l'esprit du projet de loi. Je ne sais pas ce qu'est l'esprit d'un projet de loi, mais cet esprit peut-il avoir une valeur du point de vue légal?

M. Scott: Cela peut avoir une valeur du point de vue moral plutôt que légal. Évidemment, si un simple député agissait de la sorte, les opposants à la mesure diraient que cela va à l'encontre de l'esprit du projet de loi. Cela se produit tous les jours dans le processus politique normal. Les opposants à une mesure essaient de faire valoir des principes, toutes sortes d'arguments fondés sur

prudence against it. Those who have the opposite opinion marshal their arguments the other way.

I see this as a cautious attempt to give this measure of reassurance. I take it as it stands on its face. I understand that there will be political expectations built on it because myths can be created. I referred to those at the end of my remarks. I take all of that into account. However, I believe that when you look at the whole thing — what it says, what it does and the political process — it is an acceptable measure.

Senator MacEachen: So that Part V is still there unaffected and can be used?

Mr. Scott: I would say unaffected in that it is not changed in any way. It operates against a slightly changed parliamentary context.

Senator MacEachen: Have you given any thought to the impact that this bill might have on the desire of aboriginals for the realization of their future aspirations? Yesterday, we heard very powerful testimony suggesting that it would be desirable to have an amendment to Bill C-110 that would protect the status of the aboriginals; in other words, an amendment saying that this bill in no way affects the present or future prospects of aboriginals.

Have you looked at this point?

Mr. Scott: I have not looked at it specifically. Obviously, the concerns of the aboriginal peoples are amongst the entire range of social, economic and political concerns which may be addressed by constitutional amendment in the future. Our constitutional amendment process is not an easy one to start with, insofar as the provinces would be able to block any constitutional amendments to deal with aboriginal concerns which affected provincial jurisdictions by passing resolutions of dissent. Therefore, all we are really talking about here is the category of constitutional amendment which is concerned with federal institutions and federal matters.

I suppose that one could devise constitutional amendments within that class which the aboriginal peoples might wish to see passed and which might be rendered somewhat more difficult by this act, though not immensely more difficult than is the case now when you take into account all the general social concerns on the aboriginal issues — the likely behaviour of the provinces, the problem of getting two-thirds of the provinces with 50 per cent of the population, and the likely behaviour of Ontario, which is probably not too often likely to be eager to pass amendments to which Quebec takes strong objection. If that is the case, you will not have your majority of the population.

If this bill is thrown into the balance, I doubt that the position of the aboriginal peoples, at worst, is much worse than it is now. I will not dispute that this complicates the amending process, the political process and the expectations that are held by some. Even though you could get around this bill quite easily in law, that might present difficulties politically. The position of the aborig-

l'éthique ou la recevabilité ainsi que des mises en garde contre la mesure. Les tenants de l'opinion contraire rassemblent les arguments dans l'autre sens.

Je vois là une tentative prudente visant à donner des garanties. Je prends cette mesure au pied de la lettre. Je comprends qu'on fondera sur celle-ci des attentes politiques, car des mythes peuvent être créés. J'en ai parlé à la fin de mes observations. Je prends tout cela en considération. Je crois toutefois que, lorsque qu'on tient compte de tout cela — ce que cette mesure dit et fait ainsi que le processus politique —, il s'agit d'une mesure acceptable.

Le sénateur MacEachen: La partie V reste donc intacte et peut être invoquée?

M. Scott: Je dirais qu'elle est intacte dans la mesure où elle n'est nullement modifiée. Elle s'applique en regard d'un contexte parlementaire légèrement modifié.

Le sénateur MacEachen: Avez-vous réfléchi aux répercussions que ce projet de loi pourrait avoir sur la réalisation des aspirations futures des autochtones? Hier, nous avons entendu le témoignage solide de quelqu'un qui laissait entendre qu'il faudrait amender le projet de loi C-110 de manière à protéger le statut des autochtones; en d'autres termes, il faudrait un amendement précisant que le projet de loi n'a aucune répercussion sur les perspectives actuelles ou futures des autochtones.

Avez-vous examiné cette question?

M. Scott: Je ne l'ai pas examinée en détail. De toute évidence, les questions autochtones s'inscrivent dans toute la gamme de questions sociales, économiques et politiques qui peuvent faire l'objet d'une modification constitutionnelle dans l'avenir. Notre processus de modification constitutionnelle n'est pas simple au départ, puisque les provinces pourraient, en adoptant des résolutions de dissidence, empêcher toute modification de la Constitution visant à résoudre les questions autochtones ayant des répercussions sur les compétences provinciales. Par conséquent, tout ce dont il est réellement question en l'occurrence, c'est d'une catégorie de modification constitutionnelle visant les institutions et les questions fédérales.

Je suppose qu'on pourrait imaginer, dans cette catégorie, des modifications constitutionnelles que les autochtones pourraient souhaiter voir adoptées et dont l'adoption pourrait être compliquée par cette mesure, quoique pas beaucoup plus qu'en ce moment si l'on tient compte de tous les aspects sociaux généraux liés aux questions autochtones — le comportement probable des provinces, la difficulté d'obtenir l'accord de deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population, et le comportement probable de l'Ontario, qui ne risque guère d'adopter avec empressement des modifications auxquelles le Québec s'opposerait vigoureusement. Si c'est le cas, on n'aura pas la majorité de la population.

Si le projet de loi à l'étude entre en jeu, je doute que la situation des autochtones soit bien pire qu'actuellement. Je ne nie pas que cela complique le processus de modification, le processus politique et les attentes de certains. Même si, du point de vue légal, on peut assez facilement contourner ce projet de loi, cela peut poser des difficultés sur le plan politique. La situation des

inals is not a frivolous position. I have not given it any special study, apart from the general range of constitutional matters involved.

Senator MacEachen: Would it be fair to say that their situation has not been affected in any way except by the prohibition of a minister introducing a constitutional resolution?

Mr. Scott: Yes, that is true for everything because that is the limit on the bill.

Senator MacEachen: Therefore, a constitutional amendment affecting the aboriginal situation could proceed in the same way as it can proceed today; is that correct?

Mr. Scott: Any aboriginal member in either house could put it before the house and it would be before the house. That would be that, minister or no minister. Any aboriginal member, or any other member who is not a minister, could bring it before the house and it would be before the house and it would proceed.

Senator MacEachen: It could then become part of the Constitution under the 7-50 formula.

Mr. Scott: It would proceed normally, subject to the usual question. Obviously, matters are not usually carried through both Houses or either house of Parliament against the wishes of the government, but that is the case quite apart from this.

Senator MacEachen: Of course, we admit that. If the government lined up, except in a minority Parliament, it would not be great enough.

Mr. Scott: Quite so.

Senator MacEachen: What I am saying is that there is no inherent obstacle created by this bill, except the one that we have mentioned, to prevent a constitutional amendment taking place with the current provisions of Part V, is that right?

Mr. Scott: That is so.

Senator MacEachen: Why did you go out of, as it were, your way — and I am not being provocative in saying this — in the second-last paragraph of page 6 when you say:

...we must not acquiesce in, still less encourage or perpetuate, the destructive myths which present the 1982 patriation process, and the amending formulae which it produced, as an outrage upon Quebec.

We have had more than one reference in the testimony about that great injury that was perpetrated in 1982 upon Quebec. Would you tell us your point of view on this and just why you put this into your comments?

Mr. Scott: I believe this and all other proposals of a constitutional nature should be carefully and fairly considered on their merits and that the political process is there to accommodate reasonable and legitimate interests. That is one thing. The

autochtones n'est pas à prendre à la légère. Je ne l'ai pas étudiée en détail, autrement que dans l'optique générale des questions constitutionnelles visées.

Le sénateur MacEachen: Serait-il juste de dire que rien n'a modifié leur situation, mis à part le fait qu'il est interdit à un ministre de présenter une résolution de nature constitutionnelle?

M. Scott: Oui, c'est vrai à tous les égards, car c'est là la limite prévue dans le projet de loi.

Le sénateur MacEachen: Une modification constitutionnelle ayant des répercussions sur la situation des autochtones pourrait donc être traitée de la même manière qu'aujourd'hui, n'est-ce pas?

M. Scott: Tout sénateur ou député autochtone pourrait présenter cette modification à l'une ou l'autre des Chambres, et celle-ci en serait alors saisie. Voilà ce qu'il en serait, ministre ou pas. Cette modification pourrait être présentée à la Chambre par tout député autochtone ou autre qui n'est pas ministre et elle pourrait suivre la filière normale.

Le sénateur MacEachen: Elle pourrait ensuite faire partie de la Constitution, conformément à la règle des 7-50.

M. Scott: Elle serait étudiée normalement, conformément à la procédure habituelle. Évidemment, il est rare que des mesures soient adoptées par les deux Chambres ou par l'une ou l'autre d'entre elles contre le gré du parti ministériel, mais il en est ainsi dans bien d'autres cas.

Le sénateur MacEachen: Évidemment, nous reconnaissons cela. À supposer que le parti ministériel suive une ligne de parti, sauf s'il s'agit d'un gouvernement minoritaire, ce ne serait pas suffisant.

M. Scott: Tout à fait.

Le sénateur MacEachen: Ce que je veux dire, c'est que le projet de loi ne crée aucun obstacle fondamental, sauf celui dont nous avons fait mention, pouvant empêcher une modification constitutionnelle en vertu des dispositions actuelles de la partie V. Est-ce exact?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Pourquoi avez-vous pris la peine — et je ne suis pas provocateur en disant cela — de mentionner, à l'avant-dernier paragraphe de la page 6 de votre mémoire, ce qui suit:

... nous ne devons pas accepter, et encore moins encourager ou perpétuer les mythes destructeurs qui présentent le processus de rapatriement de 1982 et la formule de modification qui en a résulté comme un outrage à l'endroit du Ouébec.

Il a été question, à plus d'une reprise dans les témoignages que nous avons entendus, de la grande injustice qui a été faite au Québec en 1982. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez et pourquoi vous avez signalé cela dans vos observations?

M. Scott: Je crois que cette mesure et toutes les autres propositions de nature constitutionnelle devraient être examinées attentivement et équitablement en fonction de leurs mérites et que le processus politique tient compte des intérêts raisonnables et

concerns of Quebec with its special history and special circumstances and distinctive identity have to be taken into account. These concerns should be fairly addressed.

However, it is quite another matter to submit or appear to be submitting to nationalist rhetoric with all its destructive consequences which we are living through, and into which we need not go into detail, which would have us having done some outrage.

It is the case in recent years and in the course of the constitutional history which we have come through that there have been people who have said things which should not have been said, and we are moving toward possible partisan controversy here which, as far as possible, I want to avoid. Those comments have perpetuated and encouraged the idea that there have been outrages perpetuated against Quebec. The historic record does not say so.

I have done technical pieces on the constitutional amendment formula, but the general piece I did here, to which I referred, for the Macdonald commission gives a blow by blow account of 1981 and 1982 at the end, and especially the speech of Mr. Gratton, which does deserve reading and is the best expression of these ideas I can recall having seen anywhere. I commend it to honourable senators.

I think the historic record shows that there was no outrage in 1982. It is important that senators say, "Yes, we are here to address the concerns of all Canadians; and, yes, we will fairly consider Quebec's concerns; and, if there are disquieting fears which need to be allayed, we will do so." But this is not to say that there was an outrage which has to be repaired. We are not submitting to or accepting the very dangerous rhetoric, with all its consequences and implications, which you hear regularly. That is why I went out of my way to say so.

**Senator Meighen:** Thank you, Mr. Chairman, and welcome Professor Scott. It is good to see you again.

With great respect, it seems to me that your support for this piece of legislation is restrained, to say the least. Two cheers out of three is 66 2/3 per cent. I know you set a higher standard for yourself and your students.

Mr. Scott: In parliamentary matters, senator, a lot of measures get passed through this place with a majority a lot less than 66 2/3 per cent, which is normally considered a pretty good majority in this house.

**Senator Meighen:** That is true. It does not necessarily ensure that the measure is good and right.

You are not unaware of the testimony that we have heard from aboriginals.

Mr. Scott: I have read a few snippets in the press, but I have not had a chance to follow it in detail.

Senator Meighen: It has not been generally as supportive as you have been, which does not mean that you are not right. You may well be right. To be perfectly frank, I think we all understand why this measure was put forward. Speaking for

légitimes qui sont en cause. C'est là une chose. Il faut tenir compte des préoccupations du Québec, qui a une histoire et une situation particulière, ainsi qu'une identité distincte. Il faut tenir compte équitablement de ces aspects.

C'est toutefois une autre chose que de souscrire ou de sembler souscrire au discours nationaliste, avec toutes les conséquences destructives qu'il entraîne et qu'il est inutile d'aborder en détail, discours selon lequel nous avons commis une injustice.

Ces dernières années et dans le débat constitutionnel que nous avons vécu, des gens ont dit des choses qu'ils auraient mieux fait de garder pour eux, et nous nous engageons dans une controverse qui pourrait s'avérer partisane, ce que je veux éviter autant que possible. Ces observations ont perpétué et favorisé l'idée selon laquelle des injustices ont été commises à l'endroit du Québec. Ce n'est toutefois pas ce que l'histoire démontre.

J'ai fait des études techniques sur la formule de modification de la Constitution, mais l'étude générale dont j'ai parlé et que j'ai faite pour la Commission Macdonald présente, à la fin, un compte rendu détaillé des événements survenus en 1981 et 1982 et, en particulier, du discours de M. Gratton, qui mérite d'être lu et qui est le meilleur exposé que j'aie vu de ces idées. Je recommande aux honorables sénateurs d'en prendre connaissance.

Selon moi, l'histoire montre qu'il n'y a pas eu d'injustice commise en 1982. Il est important que les sénateurs se disent qu'ils sont là pour examiner les préoccupations de tous les Canadiens, pour tenir compte équitablement de celles du Québec et pour apaiser, au besoin, les inquiétudes qui doivent l'être. Cela ne veut pas dire qu'il y a eu injustice et qu'il faut la réparer. Nous n'avançons pas et ne reconnaissons pas cet argument très dangereux, avec toutes les conséquences et les ramifications que nous entendons régulièrement. Voilà pourquoi j'ai insisté sur ce point.

Le sénateur Meighen: Merci, monsieur le président. Bienvenue, professeur Scott. Je suis toujours heureux de vous revoir.

Avec déférence, je remarque que l'appui que vous accordez à ce projet de loi est plutôt restreint, c'est le moins qu'on puisse dire. L'appui des deux tiers correspond à 66 2/3 p. 100. Je sais que vous êtes plus exigeant envers vous-même et vos étudiants.

M. Scott: Dans un régime parlementaire, sénateur, bien des mesures législatives sont adoptées ici avec une majorité représentant beaucoup moins que 66 2/3 p. 100 des membres, et c'est généralement considéré comme une majorité assez importante.

Le sénateur Meighen: C'est vrai. Cela ne signifie pas nécessairement que la mesure législative est bonne.

Vous êtes sûrement au courant des témoignages que nous ont livrés les autochtones.

M. Scott: J'en ai lu de courts extraits dans les journaux, mais je n'ai pas eu la chance de suivre les délibérations de près.

Le sénateur Meighen: En général, les autochtones n'appuient pas autant que vous le projet de loi, ce qui ne veut pas dire que vous avez tort. Vous avez peut-être raison. En toute franchise, je crois que nous comprenons tous pourquoi cette mesure législative myself, I would like to support it because of the political objectives, largely speaking. I do not hear a great deal of enthusiasm for the legal objectives, and I want to ask you a question about that.

If we can leave aside the political questions for a moment, in terms of our Constitution and its amending process, is this a measure which you would like to see permanently in place; or do you view it as a transitory measure which, hopefully, will be replaced by something better down the line?

Mr. Scott: In terms of the long-term prospect, it can be replaced by an ordinary act. If you asked, "Would you entrench it in the Constitution acts as part of the Part V process?", I would say that I might do something like this, but not necessarily add it to the Part V process. If you wanted to go to something more like the Victoria-style formula, or this formula for general constitutional amendments in place of the two-thirds-50, rather than in addition to the two-thirds-50, then that is a reasonable option. That, of course, was essentially the sort of formula which Mr. Trudeau had in his original patriation packages, the packages which proved unacceptable to eight provinces. The formula which we have is essentially that of the eight provinces, including Quebec, the common front.

Would we be better off back with the Victoria formula? That is a perfectly reasonable suggestion. In fact, by 1997, we have to have the constitutional conference on Part V and this is the sort of thing which should be considered in that context.

**Senator Meighen:** If that is so and, as I hear you, you would not particularly be in favour of this being in addition to 7-50, or the other provision, is that right?

Mr. Scott: As a constitutionalized measure.

Senator Meighen: Yes. Let us assume for the sake of argument that we agree that as a transitory measure it is of some use, legal and/or political, in your view would there be any merit in attaching a sunset clause to this piece of legislation to ensure, perhaps, that we do not get encumbered with it going forward down the years?

Mr. Scott: I would have no objection to a sunset clause except that that very fact would have a tendency to defeat its political utility by diluting it still further. With a sunset clause attached, those who might otherwise have some reassurance from it would say, "Well, what sort of reassurance is there now with a sunset clause? It does not even have the permanency of an ordinary act of Parliament. As an ordinary act of Parliament, it can be repealed, but now, in addition, there is this sunset clause."

a été proposée. Quant à moi, j'aimerais pouvoir l'appuyer en raison des objectifs politiques qu'elle vise grosso modo. Les gens ne semblent pas tellement débordants d'enthousiasme pour les objectifs légaux que vise le projet de loi et je voudrais vous poser une question à ce sujet.

Pouvez-vous faire abstraction, pendant un instant, des questions d'ordre politique et me dire si, en ce qui concerne notre Constitution et le processus de modification, vous voudriez que ce projet de loi devienne une mesure permanente ou si vous pensez qu'il s'agit d'une mesure transitoire qui sera, il faut l'espérer, remplacée un jour par une meilleure solution?

M. Scott: À long terme, cette mesure peut être remplacée par une loi régulière. Si vous me demandiez: «L'inscririez-vous dans l'Acte constitutionnel, à la partie V portant sur le processus de modification?», je répondrais que je serais peut-être tenté de le faire, mais pas nécessairement en l'ajoutant au processus prévu à la partie V. Si vous penchiez vers quelque chose qui ressemblerait davantage à la formule de Victoria, ou encore optiez pour la formule actuelle de modification constitutionnelle, qui exige le consentement des deux tiers des provinces et de 50 p. 100 de la population, plutôt qu'une mesure qui viendrait s'ajouter à la formule actuelle, ce serait raisonnable. Bien sûr, cela correspond essentiellement à la formule que proposait M. Trudeau dans sa première offre de rapatriement, celle qui a été rejetée par huit provinces. Selon la formule actuelle, ces huit provinces, y compris le Québec, font front commun.

Serait-il préférable de revenir à la formule de Victoria? C'est une proposition parfaitement raisonnable. En fait, en 1997 doit se tenir une conférence constitutionnelle sur la partie V, et c'est justement le genre de questions qui devraient être examinées à cette occasion.

Le sénateur Meighen: Si c'est le cas et si je comprends bien, vous n'aimeriez pas particulièrement que cette mesure vienne s'ajouter à la formule 7-50 ou à une autre disposition, est-ce correct?

M. Scott: À l'intérieur d'une mesure consacrée dans la Constitution.

Le sénateur Meighen: Oui. Disons, à titre d'exemple, que nous reconnaissons qu'une mesure transitoire peut être utile, sur le plan légal ou politique. À votre avis, serait-il utile d'ajouter une disposition de temporarisation à ce projet de loi, pour veiller peut-être à ce que cette mesure législative ne nous gêne pas plus tard?

M. Scott: Je n'aurais aucune objection, sauf que l'ajout d'une disposition de temporarisation aurait tendance à contrer l'utilité politique du projet de loi en le diluant encore un peu plus. Si une disposition de temporarisation était ajoutée, ceux qui auraient trouvé un certain réconfort dans le projet de loi pourraient alors dire: «Sur quelle sorte de garantie peut-on compter maintenant, après l'ajout d'une disposition de temporarisation?» On ne peut même plus compter sur le caractère permanent d'une loi régulière. Déjà, en tant que loi régulière, elle pouvait être abrogée, mais voilà maintenant qu'on y ajoute une disposition de temporarisation.

I would probably say that a sunset clause is not unreasonable, but, on balance, if I were sitting and making the legislation, I would probably not add the sunset clause on the grounds that, as it is, it is sufficiently diluted not to create undue complications for the constitutional process.

Senator Meighen: I take your point, but an ordinary statute of the Parliament of Canada can be changed by another statute by the same or a different Parliament. It has been argued before us that it really is not a terribly powerful piece of legislation for that very reason. It has also been argued that it is a bit like space junk. Once it is on the books, in whole or part, it is likely to lie around for a while, forever even, and it might thereby result in a complication of our constitutional life.

If none of us are terrifically fond of it, why not say, after "X" period of time, we better come up with something preferable, and, in order to put the legislators' feet to the fire, include a sunset clause?

Mr. Scott: It is there precisely to add, not an impediment, but another safeguard, if you like, another step.

Senator Meighen: Against any amendment.

Mr. Scott: Against amendment other than with the provincial consent. For the very reason that it can be repealed by an ordinary act of Parliament, it does not seem necessary to have it expire automatically. If you push it that extra step, if you dilute it in that extra measure, you then remove what reassurance is already there. If you can repeal it, then what does a sunset clause add? It basically will get rid of it, but, at the same time, it reduces it from a measure with two cheers behind it to one-and-three-quarters cheers. That may be saying in the end that we do not like it and we are going to get rid of it, and you might say, "Well, why pass it at all?" I think that would be an undue additional dilution to an already rather diluted statute.

Senator Meighen: Would I be fair to conclude that your view is that this bill has more pluses to it than minuses and that we are better to have it than not to have it, both legally and politically?

Mr. Scott: This is a gesture in good faith and of good faith. It is an acceptable measure, and it is reasonable in all the circumstances, and that is the basis on which a great deal of legislation is inevitably passed through this and any other legislative institution.

Senator Meighen: Thank you.

Senator Gauthier: Mr. Scott, I will stay try to stay away from the political side of this bill. There are some constitutional questions which I think you will be able to answer. Je dirais probablement qu'une disposition de temporarisation n'a rien de déraisonnable, mais que, tout compte fait, si j'étais appelé à rédiger la mesure législative, je n'y ajouterais probablement pas une disposition de temporarisation, parce que le projet de loi est déjà suffisamment dilué qu'il ne compliquera pas indûment le processus constitutionnel.

Le sénateur Meighen: Je comprends, mais une loi régulière du Parlement du Canada peut être modifiée par une autre loi du même parlement ou d'un parlement différent. Certains témoins nous ont affirmé que c'est justement pour cette raison que le projet de loi n'est pas terriblement puissant. D'autres l'ont comparé à des débris spatiaux. Dès qu'il sera adopté, en entier ou en partie, le projet de loi est susceptible de subsister pendant des années et même pour toujours, ce qui risque de nous compliquer la vie sur le plan constitutionnel.

Si aucun d'entre nous n'est véritablement emballé par le projet de loi, pourquoi ne pas dire que nous ferions mieux, après une certaine période, de trouver une meilleure solution et pourquoi ne pas inclure une disposition de temporarisation pour acculer les législateurs au mur?

M. Scott: Elle vise justement à ajouter non pas un autre obstacle, mais une autre garantie, si vous voulez, une autre étape.

Le sénateur Meighen: Contre toute modification.

M. Scott: Contre toutes les modifications, sauf celles approuvées par les provinces. C'est justement parce que la mesure législative peut être abrogée par une loi régulière qu'il ne semble pas nécessaire de prévoir une date d'extinction. Si vous ajoutez ce nouvel élément, vous diluez encore davantage le projet de loi et vous lui retirez toute la garantie qu'il pouvait offrir. S'il est possible d'abroger la loi, à quoi sert une disposition de temporarisation? Essentiellement, elle entraînera la disparition du projet de loi, mais, en même temps, elle illustrera le fait que l'appui accordé au projet n'est pas aussi solide qu'il le semblait au départ. En fin de compte, nous aurions l'air de dire que nous n'aimons pas le projet de loi et que nous nous en débarrasserons. Vous pourriez alors nous poser la question suivante: "Pourquoi l'adopter alors?" À mon avis, une disposition de temporarisation ne ferait que diluer encore davantage un projet de loi qui l'est déjà passablement.

Le sénateur Meighen: Aurais-je raison de conclure que vous estimez que ce projet de loi comporte plus de points forts que de points faibles et qu'il est préférable de l'avoir que de ne pas l'avoir, tant au niveau légal que politique?

M. Scott: Il s'agit d'une décision prise en toute bonne foi, d'une mesure législative acceptable et raisonnable dans toutes les circonstances, comme le sont un grand nombre de projets de loi qui sont inévitablement adoptés par ce Parlement et d'autres organes législatifs.

Le sénateur Meighen: Merci.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Scott, je tenterai de ne pas aborder l'aspect politique du projet de loi. Je me pose certaines questions de nature constitutionnelle auxquelles vous pourrez sûrement répondre. We have been told that this bill is a quasi-constitutional bill and that it is unconstitutional. Do you support that? I take it you do not.

Mr. Scott: It is quasi-constitutional in that it deals with constitutional matters, and I believe that the legislative jurisdictional basis of this bill is in fact section 44 of the act of 1982. It is an amendment to the Constitution of Canada as that concept is explained by the majority convention in the first patriation reference. It is of constitutional law, and whatever its constitutional basis, I think it is within section 44. Sometimes this kind of constitutional law which can be made and changed by ordinary act is called quasi-constitutional, and that is acceptable terminology.

When they say it is unconstitutional, it is not unconstitutional as a violation of convention. It is not a violation of constitutional practice. It is validly enacted, in my view, or it would be, so I do not think there is anything in any sense unconstitutional about it.

Senator Gauthier: The other argument we have heard, and you alluded to it this morning, is that Professor Whyte told us that this bill would be non-repealable. In other words, no government in its sane mind would repeal this bill because it would take away a veto that has been given to Quebec or to other regions. Do you agree with that?

Mr. Scott: Did he mean politically or legally non-repealable?

Senator Gauthier: He is a non-political person.

**Mr. Scott:** Is this an argument that this bill could not validly be repealed?

Senator Meighen: No, politically only.

**Senator Beaudoin:** He just said unrepealable. Once it is there, it is unrepealable, but he did not explain what he meant.

Mr. Scott: I see. Legally, it can be repealed. Either the bill is valid or invalid. If it is invalidly enacted, it is void and a waste of paper. If it is validly enacted, that can only be because it is validly enacted under some federal power. In my view, that is section 44 of the 1982 act. If it is validly enacted under section 44, it can be repealed under section 44.

As to the political process, the fact is that the considerations which honourable senators and members of the other House have to address in passing it are precisely those which they would have to address in repealing it.

Senator MacEachen: Like putting in a sunset clause.

Certains nous ont dit que le projet de loi était quasiconstitutionnel et même anticonstitutionnel. Êtes-vous d'accord? J'imagine que non.

M. Scott: Il s'agit d'un projet de loi quasiconstitutionnel dans le sens qu'il traite de questions constitutionnelles, et je crois qu'il repose sur des fondements législatifs que l'on retrouve en fait à l'article 44 de l'Acte constitutionnel de 1982. Il correspond à une modification de la Constitution du Canada, selon la définition de ce concept donnée dans la convention majoritaire dans le cadre de la première tentative de rapatriement. C'est donc une loi constitutionnelle et, peu importe les fondements constitutionnels sur lesquels elle repose, ils tombent, à mon avis, sous le coup de l'article 44. Ce genre de loi constitutionnelle, qui peut être adoptée et modifiée par une loi régulière, est parfois qualifiée de loi quasiconstitutionnelle. C'est un terme acceptable.

Certains affirment qu'il s'agit d'une loi anticonstitutionnelle, mais pas au sens qu'elle enfreint la convention. Elle n'enfreint pas les pratiques constitutionnelles. Elle a été adoptée en bonne et due forme, à mon avis, ou elle le sera. Par conséquent, je ne vois pas en quoi elle serait anticonstitutionnelle.

Le sénateur Gauthier: Nous avons entendu un autre argument, que vous avez mentionné brièvement ce matin. Le professeur Whyte nous a dit qu'il serait impossible d'abroger le projet de loi. Autrement dit, aucun gouvernement sain d'esprit abrogerait cette loi, parce qu'il retirerait alors le droit de veto accordé au Québec et à d'autres régions. Êtes-vous d'accord?

M. Scott: Voulait-il dire qu'il serait impossible d'abroger la loi sur le plan politique ou sur le plan légal?

Le sénateur Gauthier: C'est un homme non politique.

M. Scott: Prétendait-il que le projet de loi ne pourrait pas être abrogé valablement?

Le sénateur Meighen: Non, seulement du point de vue politique.

Le sénateur Beaudoin: Il a juste dit que ce serait impossible. Il a affirmé que, si la loi était adoptée, elle ne pourrait être abrogée, mais il n'a pas fourni d'explications.

M. Scott: Je vois. Sur le plan légal, la loi peut être abrogée. Ou bien le projet de loi est valable, ou il ne l'est pas. S'il n'est pas adopté en bonne et due forme, il est nul et non avenu et constitue une véritable perte de temps. S'il est adopté en bonne et due forme, il ne peut que l'être aux termes de dispositions fédérales, dispositions que l'on retrouve, à mon avis, à l'article 44 de l'Acte constitutionnel de 1982. Si le projet de loi est promulgué en bonne et due forme, aux termes de l'article 44, il peut aussi être abrogé aux termes de l'article 44.

Au niveau politique, les considérations que doivent examiner les honorables sénateurs et les membres de l'autre Chambre avant d'adopter ce projet de loi sont exactement les mêmes qu'ils devront analyser avant de décider de l'abroger.

Le sénateur MacEachen: Comme l'ajout d'une disposition de temporarisation.

Mr. Scott: The very concerns which may induce members, even those who are not particularly friendly to it, to decide that it should be enacted, and those who are more friendly to it to decide that it should be enacted, would be the very concerns which would be addressed through a repealing measure. If, on balance, honourable senators feel that there is a political context which makes this desirable, and if that political context were similar when the time came to repeal it, then one would not repeal it. If the political context were changed and this were thought to be no longer necessary or useful, then of course it would be repealed.

**Senator Gauthier:** I do not want to pursue that because this is one witness who called it even a paper tiger.

Senator MacEachen: Or not a paper tiger.

Mr. Scott: The witness is a paper tiger, or the bill?

**Senator Gauthier:** Well, that could be too, but I am trying to get these thoughts in order. I do not think it is a paper tiger.

I think it is a reasonable answer to a promise that was made by the Prime Minister during the referendum. It does not answer all the expectations, but it does have value. Do you agree with that?

Mr. Scott: That is essentially my position.

Senator Gauthier: Does it in any way impede the government's fiduciary obligations to the native people? Yesterday, we heard a complete day of, "Yes, it does." I did not get a chance to ask questions yesterday, but I wanted to ask that question. On what grounds?

Mr. Scott: I cannot think, off-hand, why it would be. I could understand why aboriginal peoples — we have already discussed that — might not want to complicate the constitutional process, in the broadest sense, further. However, to say that it is an interference with the federal government's fiduciary obligations seems a bit strong, and I do not quite see the basis on which that would be argued.

I do not particularly want to start imagining why some people might say that and then, having made that case, answer it. It is not obvious to me why it could be said to be a breach of fiduciary obligations, though I could see why the aboriginal peoples might not want this additional element of complication.

Senator Gauthier: You agree that the federal government could still engage in discussions with the provinces and the aboriginal peoples and the public where the federal government wants to identify a need for constitutional change. It can still do that. It can engage in that kind of dialogue with those people.

M. Scott: Les motifs qui peuvent inciter tant les parlementaires qui ne sont pas particulièrement emballés par le projet de loi que ceux qui l'appuient avec plus d'enthousiasme à adopter la mesure législative sont les mêmes considérations qui devront être réexaminées si jamais les parlementaires doivent décider s'il faut abroger ou non la loi. Si, tout compte fait, les honorables sénateurs jugent que la situation politique justifie l'adoption du projet de loi et si la situation politique n'a pas changé au moment où ils seront appelés à prendre une décision à ce sujet, ils choisiront alors de ne pas abroger la loi. Si la situation politique a évolué et si la loi ne semble plus nécessaire ou utile, elle sera naturellement abrogée.

Le sénateur Gauthier: Je ne tiens pas à poursuivre cette discussion, puisqu'on commente l'avis d'un témoin qui a comparé le projet de loi à un colosse aux pieds d'argile.

Le sénateur MacEachen: Ou tout le contraire.

M. Scott: C'est le témoin ou le projet de loi qui était comparé à un colosse aux pieds d'argile?

Le sénateur Gauthier: Les deux auraient été possibles, mais je tente de remettre de l'ordre dans tout ce qui s'est dit. Je ne crois pas qu'on puisse comparer la mesure législative à un colosse aux pieds d'argile.

Il s'agit d'une mesure raisonnable qui vise à honorer la promesse que le premier ministre a faite pendant la campagne référendaire. Elle ne répond pas à toutes les attentes, mais a son utilité. Êtes-vous d'accord?

M. Scott: Cela correspond essentiellement à ma position.

Le sénateur Gauthier: Cela empêchera-t-il le gouvernement de respecter ses obligations fiduciaires envers les autochtones? Hier, tous les témoins que nous avons entendus ont répondu par l'affirmative. Je n'ai pas eu l'occasion de poser des questions hier, mais j'aurais bien voulu poser la question suivante: si oui, de quelle façon?

M. Scott: Je ne peux pas vous dire, comme ça, en quoi cela gênerait le gouvernement. Je peux comprendre pourquoi les autochtones — et nous en avons déjà discuté — ne veulent pas compliquer davantage le processus constitutionnel, au sens le plus large. Toutefois, il semble exagéré de dire que la solution envisagée empêcherait le gouvernement fédéral de respecter ses obligations fiduciaires, et je ne vois vraiment pas sur quoi peut reposer cet argument.

Je ne tiens pas particulièrement à commencer à me demander pourquoi certaines personnes pourraient avancer cet argument, pour ensuite avoir à répondre à la question. Il ne me paraît pas évident qu'il y aurait abandon des obligations fiduciaires, mais je peux comprendre pourquoi les autochtones ne veulent rien qui viendrait compliquer davantage le processus.

Le sénateur Gauthier: Vous reconnaissez que le gouvernement fédéral pourrait encore amorcer des discussions avec les provinces, les peuples autochtones et le reste de la population pour définir les modifications constitutionnelles nécessaires. Il pourrait encore le faire. Il pourrait amorcer de telles discussions. Mr. Scott: Yes, a dialogue is not prevented here. There is no point in going through the limits on the bill again because, as we have seen, a constitutional amendment can be brought before either house and enacted. The real issue is how it affects the political context of these measures and whether, in practical terms, as aboriginal peoples fear, it would be an obstacle to certain changes they desire. That depends on one's assessment of the political process. Their claims are not unreasonable.

Senator Beaudoin: You said one thing that worries me to a certain extent. You said that those supporting the bill will not have any doubt about its constitutional validity. Speaking for myself, that is certainly not the case. I tried twice in my previous life to resurrect the Victoria formula. I can hardly say that I am solidly against the vetoes because I have spent my entire life doing the opposite.

My doubt is this: Let us assume a minister disregards Bill C-110, proposes legislation in the House of Commons, and the resolution is passed and adopted. Obviously, the amendment is valid. If someone comes before the Supreme Court and raises the point, the Supreme Court will say, of course, that the Constitution prevails.

Mr. Scott: I think a good analogy is to suppose that a measure were introduced into this house or the other House by a member who was disqualified. This is not known to the chair at that time. This measure is passed. Let us say we are talking about only one house passing the measure at this stage. Would we say that if 100, 200, or 300 members of the house vote for it, it will be invalid because it was before the house on the motion of a disqualified member? I think the courts would say that it does not become invalid on that account.

Senator Beaudoin: That is only a statute.

Mr. Scott: The case is slightly different, but even if the minister were to introduce it in outright violation of the act and it was passed by the House, I think it would be valid. That is not a likely scenario for obvious reasons.

Senator Beaudoin: In your example, suppose a statute is adopted and the member of Parliament who proposed the statute is disqualified for one reason or another. The court will not say that the statute is invalid. However, that is not the case here at all. Suppose the minister goes ahead. He says it is in the interests of Canada that this bill be adopted quickly because we have an emergency. If Bill C-110 is adopted, every court in this country will say that the Constitution should prevail over Bill C-110. They are quite right because the Constitution is the basis of our constitutional system. At that time, this bill would be declared inoperative, at the least, if not ultra vires.

Mr. Scott: I do not think it would be inoperative. I agree with you about the result, but for slightly different reasons.

M. Scott: Oui, rien n'empêche un dialogue. Il ne servirait à rien de revenir une fois de plus sur les limites du projet de loi puisque, comme on l'a vu, une modification constitutionnelle peut être présentée dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement et adoptée. Ce qu'il faut faire, c'est déterminer comment il transforme le contexte politique entourant ces modifications et si, comme le craignent les peuples autochtones, il serait un obstacle réel aux modifications qu'ils souhaitent. Cela dépend de l'évaluation que l'on fait du processus politique. Ce que les autochtones demandent n'est pas déraisonnable.

25-1-1996

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit quelque chose qui m'inquiète un peu. Vous avez dit que ceux qui appuient le projet de loi ne doutent pas de sa constitutionnalité. Personnellement, je peux dire que ce n'est pas mon cas. Avant d'être nommé sénateur, j'ai tenté à deux reprises de ressusciter la formule de Victoria. Je pourrais difficilement affirmer que je suis catégoriquement opposé aux droits de veto puisque j'ai passé toute ma vie à les défendre.

Mes doutes viennent d'ailleurs. Supposons qu'un ministre ne tient pas compte du projet de loi C-110, qu'il présente une modification constitutionnelle à la Chambre des communes et que celle-ci l'adopte. Il est clair que cette modification sera valable. Si quelqu'un la contestait devant la Cour suprême, le tribunal déclarerait évidemment que la Constitution l'emporte.

M. Scott: Supposons qu'une personne exclue par le projet de loi propose une modification constitutionnelle. À ce moment, le Président ne sait pas que la mesure est irrecevable, la Chambre l'étudie donc, puis l'adopte. Pour les besoins de la cause, disons qu'une seule Chambre l'a adoptée. Si 100, 200 ou 300 députés ont voté en faveur de la modification constitutionnelle, pourrons-nous dire qu'elle est invalide parce qu'elle a été présentée par quelqu'un qui ne pouvait pas la présenter? Je crois que les tribunaux n'invalideraient pas une mesure pour cette raison.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit d'une simple loi.

M. Scott: La situation est un peu différente, mais si un ministre proposait une mesure en contradiction flagrante avec le projet de loi C-110 et qu'elle était adoptée par la Chambre des communes, je crois qu'elle serait valide. Pour des raisons évidentes, ce n'est pas là un scénario probable.

Le sénateur Beaudoin: Dans votre exemple, supposons qu'une mesure a été adoptée et que le député qui l'a proposée est exclu pour une raison ou une autre. Le tribunal ne déclarerait pas la loi invalide. Cependant, dans le cas qui nous occupe, ce n'est pas du tout la même situation. Supposons que le ministre aille de l'avant. Il soutient qu'il est dans l'intérêt du Canada d'adopter sa proposition rapidement parce qu'il y a urgence. Même si le projet de loi C-110 est en vigueur, tous les tribunaux du Canada diront que la Constitution a la primauté. Et ils ont raison parce que la Constitution est le fondement de notre système constitutionnel. Le projet de loi C-110 serait donc déclaré inopérant sinon ultra vires.

M. Scott: Je ne pense pas qu'il serait inopérant. Cependant, je suis d'accord avec vous sur le résultat, mais pour des motifs légèrement différents.

The fact is that the Part V process takes parliamentary institutions as it finds them in general. It says resolutions must be passed by the Houses of Parliament to the provincial legislatures. There are large bodies of law dealing with common law and statute law and dealing with the Constitution of each of those houses. You have electoral laws and laws dealing with parliamentary structure. These are valid statutes.

The issue is whether what has been done by a house is or is not properly and validly the act of the house. I do not think it would be because Part V prevails over this act that it would make a resolution valid even if passed on a motion of the minister. It is because the house, once seized of a proposal, even by one member who happens to be disqualified, is seized of the motion or the bill. If 100 senators, for example, vote for the bill, the fact that it was brought to the house by a senator who was disqualified would not mean that the house could not deal with it.

At any rate, I express a certain measure of caution as to that point. I think, on balance, that that is the result. However, I think that is a relatively minor factor in the whole package.

Senator Beaudoin: There is some abdication here on the part of the government of the country. The federal government says that a backbencher may present the motion, but a minister cannot do so because we have set aside the prerogative of the government to initiate in the House of Commons or in the Senate a resolution of a constitutional nature. That is what worries me. It is not the end of the world because you say a backbencher may make the motion, but it is an abdication on the part of the government. Who is supposed to speak for the whole of Canada? Who will speak for the whole of Canada now? Five regions?

My objection is not to a veto or to the regional veto. My concern relates to a doubtful technique. The technique amounts to an abdication of the government speaking for the whole of the country. In the case of a crisis, I can easily imagine that the government would forget about Bill C-110, present the resolution and pass the amendment. I could understand that. Of course, in my opinion, the court will say that the Constitution prevails.

Mr. Scott: Why would the minister not have a backbencher introduce the motion? I think the minister, if the government defeats expectations and says it will bring the resolution before the Senate or the House of Commons, will have a backbencher do it. Why should the minister not only defeat political expectations but fly in the teeth of the statute as well? I do not think that is an enormous risk.

Senator Beaudoin: That is the first time I have heard the argument that section 44 may validate this. That is a good point because the executive branch comes under section 44. I agree with you.

La procédure de la partie V s'applique aux institutions parlementaires comme elles existent. Les résolutions doivent être adoptées par les deux Chambres du Parlement et par les assemblées législatives provinciales. Il existe un vaste ensemble de textes législatifs de common law, de droit législatif et de droit constitutionnel sur ces institutions. Il existe des lois électorales et des lois sur les structures parlementaires. Tous ces textes législatifs sont valides.

La question consiste à savoir si ce qui a été fait par une Chambre est ou n'est pas un acte légitime et valable de cette Chambre. Je ne pense pas que c'est parce que la partie V prime qu'une motion présentée par un ministre exclu par le projet de loi C-110 demeurerait valide. C'est tout simplement parce que la Chambre, une fois saisie d'une proposition, même si elle a été présentée par un de ses membres exclus, en est officiellement saisie. Si, par exemple, 100 sénateurs votent en faveur d'une proposition de modification, le fait qu'elle ait été présentée par un sénateur exclu ne signifie pas que la Chambre ne peut pas l'étudier.

Quoi qu'il en soit, ce que j'en dis doit être pris avec circonspection. Je crois que, tout bien considéré, c'est là le résultat. Cependant, il s'agit, à mon sens, d'un facteur relativement mineur dans toute l'affaire.

Le sénateur Beaudoin: Le gouvernement du Canada abdique une partie de ses responsabilités. Le gouvernement fédéral affirme qu'un simple député peut présenter une motion, mais qu'un ministre ne peut pas le faire parce qu'il renonce à la prérogative qui lui permet de présenter une résolution de nature constitutionnelle à la Chambre des communes ou au Sénat. C'est ce qui m'inquiète. Ce n'est pas la fin du monde puisque vous dites qu'un simple député peut présenter la motion, mais il reste que le gouvernement renonce à une responsabilité. Qui est censé parler au nom de l'ensemble du Canada? Qui parlera maintenant au nom de tout le Canada? Cinq régions?

Je ne m'oppose pas à l'idée d'un droit de veto ou de droits de veto régionaux. Mes réserves viennent du fait que le gouvernement renonce à parler au nom de l'ensemble du pays, et je trouve que c'est un moyen douteux de faire les choses. En cas de crise, je peux facilement concevoir que le gouvernement passe outre au projet de loi C-110, qu'il présente une résolution et qu'il l'adopte. Je peux comprendre cela. Bien sûr, à mon avis, la Cour suprême affirmerait que la Constitution a la primauté.

M. Scott: Pourquoi le ministre ne ferait-il pas présenter sa mesure par un simple député? Je crois que, si le gouvernement, contre toute attente, dit qu'il présentera une résolution à la Chambre des communes ou au Sénat, il la fera présenter par un simple député. Pourquoi le ministre accepterait-il de tromper toute attente politique et n'oserait pas aller à l'encontre de la loi elle-même? Je ne crois pas qu'il y aurait là un grand risque.

Le sénateur Beaudoin: C'est la première fois que j'entends l'argument selon lequel l'article 44 pourrait être invoqué. C'est un bon argument puisque le pouvoir exécutif est assujetti à cet article. Je suis d'accord avec vous.

Mr. Scott: So do the Senate and the House of Commons as institutions subject to the exceptions. This is not one of the exceptions.

Senator Gauthier: Is a parliamentary secretary a member of the government and a member of the executive?

Mr. Scott: Is a parliamentary secretary a minister of the Crown?

Senator Gauthier: No. Is he part of that all encompassing -

Mr. Scott: He is part of the government, but it says "no minister of the Crown". Whether for the purposes of this act he is a minister of the Crown might depend on the statutes dealing with parliamentary secretaries. If it says he is paid as if were a minister, that does not make him a minister. That becomes a fine point, yes.

Senator Beaudoin: That is an interesting discussion.

Senator MacEachen: I have argued that another law will govern what a minister can do, and that is the law of Parliament — in other words, parliamentary procedure. No Speaker in his right mind would permit a minister to introduce a resolution for which he was prevented by a statute.

Mr. Scott: That is correct. It would be enforced by the house.

Senator MacEachen: It would be incredible if he did so, in my opinion.

Mr. Scott: That is correct.

Senator St. Germain: It is incredible they presented this.

Senator Gauthier: No, no.

Senator Beaudoin: Why are you so sure?

Senator MacEachen: You take on the job frequently of predicting what the courts will do. Therefore, I take on the job of predicting what the Speaker can do and might do.

Senator Beaudoin: I raised the point twice in the Senate.

The Chairman: I have learned the lesson that it is safer to be an historian than a prophet.

Senator Beaudoin: Beauchesne has said that again and again. Many Speakers in the Senate have said that questions of constitutional law are not ruled on or settled by the Speaker.

Senator MacEachen: It is not a question of constitutional law. It is a question of procedure, not law.

Mr. Scott: He has to enforce the statutes and make his ruling; the house decides whether it will overrule his ruling.

Senator MacEachen: Not any more. They have no right. He has absolute authority now. That is just another argument that adds to the arcane interest of this bill.

M. Scott: Le Sénat et la Chambre des communes aussi, car elles sont des institutions pouvant faire exception. Mais nous ne parlons pas d'une exception, ici.

Le sénateur Gauthier: Est-ce qu'un secrétaire parlementaire est un membre du gouvernement et du pouvoir exécutif?

M. Scott: Est-ce qu'un secrétaire parlementaire est un ministre de la Couronne?

Le sénateur Gauthier: Non. Il fait partie du groupe général...

M. Scott: Il fait partie du gouvernement, mais le projet de loi dit «un ministre de la Couronne». Quant à savoir si, aux fins du projet de loi, un secrétaire parlementaire est un ministre de la Couronne, cela dépend des textes législatifs concernant les secrétaires parlementaires. Même s'il est dit que ceux-ci reçoivent le traitement d'un ministre, cela ne fait pas d'eux des ministres. Mais nous entrons dans le détail.

Le sénateur Beaudoin: Cette discussion est intéressante.

Le sénateur MacEachen: J'ai affirmé qu'une autre loi précise ce qu'un ministre peut faire et c'est la loi du Parlement, à savoir la procédure parlementaire. Aucun Président sensé ne permettrait à un ministre de présenter une motion qu'une loi lui interdit de présenter.

M. Scott: C'est exact. Cette loi serait appliquée par la Chambre.

Le sénateur MacEachen: À mon avis, il serait inconcevable qu'un président permette cela.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur St. Germain: Il est incroyable qu'ils aient présenté cela.

Le sénateur Gauthier: Non. non.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi en êtes-vous si sûr?

Le sénateur MacEachen: Il vous arrive souvent de prédire ce que feront les tribunaux et, de mon côté, je prédis ce que le Président peut faire et fera.

Le sénateur Beaudoin: J'ai soulevé la question à deux reprises au Sénat.

Le président: L'expérience m'a enseigné qu'il est plus sûr d'être historien que prophète.

Le sénateur Beaudoin: Beauchesne l'a dit et redit. Beaucoup de Présidents du Sénat ont déclaré qu'il ne leur appartenait pas de trancher les questions de droit constitutionnel.

Le sénateur MacEachen: Il ne s'agit pas de droit constitutionnel, mais de procédure.

M. Scott: Le Président doit faire appliquer les lois et rendre des décisions; la Chambre décide ensuite si elle renverse ses décisions.

Le sénateur MacEachen: Plus maintenant. Elle n'en a pas le droit. Il détient maintenant le pouvoir absolu. C'est un nouvel argument qui vient accroître l'intérêt obscur que suscite le projet de loi.

**Senator Murray:** Professor Scott, I saw in the *Montreal Gazette* yesterday a column which described you as the Anglos' answer to Pierre Bourgault. I was looking forward with keen anticipation to your appearance here.

Mr. Scott: Mr. MacPherson is not a journalist of whom I think very highly nor whose journalism I find very accurate. He has probably outdone himself this time. He talks about Anglos clutching my dismembered body parts in an independent Quebec. I simply hope that he comes to believe — possibly that is his line of thinking — that these bones will be in reliquaries which will be so venerated by Mr. MacPherson and others that they will find them necessary for inspiration. However, I do not think I can answer for Mr. MacPherson's journalism.

Senator Murray: Senator MacEachen engaged you briefly on the comments you made about 1982. I will say simply that I voted against the 1982 Constitution Act in the Senate.

## Senator St. Germain: Hear, hear!

Senator Murray: I did so because of the fact that Quebec had not given its consent to that act. I was aware not only of the position of the government of the day in Quebec, but of the position of the federalist opposition headed by Mr. Ryan, who will be here later today. Neither then nor now have I ever considered it relevant whether Premier Lévesque overplayed his hand, whether he abandoned the group of eight or was abandoned by them, whether he was out-manoeuvred by Prime Minister Trudeau or whatever.

The bottom line, as far as I was concerned was that, for the first time in 117 years, a major constitutional amendment was being effected over Quebec's objections, and it was not with any sense of outrage that I voted on the matter. I am a Cape Bretoner who was adopted as an Ontario senator. So it was not a matter of outrage; it was because I felt that what was being done was dangerous and potentially quite destabilizing for the country.

Mr. Daniel Johnson, the leader of the federalist forces in Quebec, said recently in a speech in Toronto that Quebec is an unwilling partner to the Constitution. Those, I believe, are his exact words. Now, under the circumstances, I happen to believe that the commitment that Mr. Chrétien made was a right and proper thing to do, right and proper in terms of the referendum, but, even without the referendum, he is conscious of the fact that Quebec opposed the 1982 act. He is conscious of the fact that they opposed the amending formula; they are concerned, as you point out, that amendments might be made affecting their interests and their place in Confederation without their consent.

I considered it quite proper of the Prime Minister to have made the commitment that, as far as the federal government is Le sénateur Murray: Monsieur Scott, j'ai lu dans la Gazette de Montréal d'hier un article où vous étiez décrit comme étant la contrepartie anglophone de Pierre Bourgault. J'attendais avec impatience votre témoignage.

M. Scott: M. MacPherson n'est pas un journaliste dont j'ai une haute opinion et je ne le trouve pas non plus très exact. Il s'est probablement surpassé. Il parle d'anglophones s'accrochant à mes membres sectionnés dans un Québec indépendant. J'espère simplement qu'il en viendra à croire — c'est probablement dans sa ligne de pensée — que mes os seront placés dans des reliquaires que lui-même et d'autres en viendront à vénérer avec une telle ferveur qu'ils leur seront nécessaires pour trouver l'inspiration. Cependant, je ne crois pas pouvoir répondre du style journalistique de M. MacPherson.

Le sénateur Murray: Le sénateur MacEachen vous a brièvement parlé des paroles que vous avez prononcées en 1982. Sachez que j'ai voté contre la Loi constitutionnelle de 1982 au Sénat.

## Le sénateur St. Germain: Bravo!

Le sénateur Murray: Je m'y suis opposé parce que le Québec n'y souscrivait pas. Je connaissais la position du gouvernement du Québec à l'époque et également la position de l'opposition fédéraliste, qui était dirigée par M. Ryan, que nous entendrons plus tard aujourd'hui. À l'époque, et encore aujourd'hui, je n'ai jamais jugé qu'il importait que le premier ministre Lévesque ait péché par excès de confiance, qu'il ait abandonné le groupe des huit ou qu'il ait été abandonné par ce groupe, qu'il ait été manipulé par le premier ministre Trudeau ou que sais-je encore.

L'important pour moi, c'était que, pour la première fois depuis 117 ans, une modification constitutionnelle majeure était adoptée en dépit des objections du Québec et ce n'est pas sans un sentiment d'indignation que j'ai voté sur ce projet de loi. Je suis originaire du Cap-Breton, mais j'ai été adopté comme sénateur en Ontario. Je n'étais pas guidé uniquement par mon indignation, mais je jugeais que la mesure était dangereuse et risquait de déstabiliser le pays.

M. Daniel Johnson, chef des forces fédéralistes au Québec, a récemment déclaré dans un discours qu'il prononçait à Toronto que le Québec était un partenaire non consentant du pacte constitutionnel. Je crois que ce sont les mots qu'il a utilisés. Aujourd'hui, dans les circonstances, je crois que l'engagement pris par M. Chrétien était la bonne chose à faire. C'était ce qu'il fallait faire dans le contexte référendaire, mais ce référendum n'était pas nécessaire pour que M. Chrétien soit conscient de l'opposition du Québec à la loi de 1982. Il sait que le Québec s'est opposé au mode de modification de la Constitution, il sait que le Québec craint, comme vous l'avez fait remarquer, que des modifications allant à l'encontre de ses intérêts et amenuisant sa place au sein de la Confédération soient adoptées sans son consentement.

Je juge tout à fait indiqué que le premier ministre se soit engagé, au nom du gouvernement fédéral, à ne pas adopter de concerned, the government would not proceed with an amendment affecting Quebec's place in Confederation without Quebec's consent.

That being the case, I continued to wonder why the government found it necessary to revive this concept of regional vetoes which has long since been rejected in important parts of the country. How would you have felt about a bill that simply carried out the Prime Minister's commitment to Quebec and provided a Quebec-specific consent to the amendments that are envisaged in this bill?

Mr. Scott: Well, senator, this morning when I woke up, I turned on the television and I was rather startled to hear an announcer ask, "What kind of game are the Senators playing?" It turned out that the question was about hockey. Yet the question is a relevant one as we ask ourselves what honourable senators are doing here and what the honourable members of the other house are doing. This is an attempt to find balanced solutions which can command the respect, the acquiescence, of all the people in this country which is so difficult to govern.

Even if one's only concern were to give Quebec the veto through this scheme, and even if this limited reassurance to Quebec were the only government objective here, the inclusion of others helped to make the bill more palatable or even politically possible. I would consider this a reasonable action even if Quebec were the only concern. But even beyond that, many people fairly believe that there is a certain symmetry, a certain logic, and that if a principle is to be established in the concept of an expedient, then that principle should be expressed in the form of symmetrical, rather than asymmetrical, expedient. Insofar as there is a principle at stake here, it is a more balanced principle.

I keep thinking of the structure of this house itself and the logic of Quebec, Ontario, the West, the Maritimes or Atlantic provinces. Clearly there is a matter of appearances involved; there is a matter of principle and expedient, but it may not be a tidy expedient. Perhaps the inclusion of the others here is to make the expedient more tidy, or it may be to make it acceptable where it would not otherwise be acceptable. Whatever is the case, I would not complain of what the government has done.

Senator Murray: I appreciate the motives of the Prime Minister and the government as you described them, but it has not worked, has it? The regional veto idea is like a red flag in some parts of the country. If the government had brought in a bill with a Quebec-specific consent only, perhaps there would have been an outcry anyway.

I must say — and Mr. Rock confirmed this when he was here — that between the time the Prime Minister made his commitment during the referendum and the day he tabled the bill in the House of Commons, nobody spoke out to object to this idea. No province spoke out.

modifications constitutionnelles touchant la place du Québec dans la Confédération sans le consentement du Québec.

Cela étant dit, j'ai continué à me demander pourquoi le gouvernement trouvait nécessaire de ressusciter cette notion de veto régionaux que d'importantes parties du pays ont rejetée il y a longtemps. Qu'auriez-vous pensé d'un projet de loi qui aurait simplement donné suite à l'engagement du premier ministre à l'endroit du Québec en prévoyant le consentement spécifique du Québec à l'égard des modifications envisagées dans ce projet de loi?

M. Scott: Eh bien, sénateur, à mon réveil, ce matin, j'ai allumé la télévision et j'ai été plutôt saisi d'entendre un annonceur demander quel jeu les Sénateurs jouaient. J'ai finalement compris qu'il était question de hockey. Et pourtant, il est opportun de se demander ce que font ici les honorables sénateurs et ce que font les honorables députés. Ils essaient de trouver des solutions équilibrées qui pourront commander le respect et l'assentiment de tous les citoyens de ce pays si difficile à gouverner.

Même si cette formule visait seulement à accorder un veto au Québec et même si le gouvernement n'avait pour tout objectif que de consentir cette garantie limitée au Québec, l'inclusion des autres régions a contribué à rendre le projet de loi plus acceptable et même possible au plan politique. Je considérerais cela comme un acte raisonnable, même s'il s'agissait seulement de satisfaire le Québec. Mais, même au-delà de cela, beaucoup de gens estiment qu'il y a ici une certaine symétrie, une certaine logique, et que s'il faut recourir à un expédient pour établir un principe, il vaut mieux que cet expédient soit symétrique plutôt qu'asymétrique. Dans la mesure où un principe est ici en jeu, il s'agit d'un principe mieux équilibré.

Je pense encore à la structure du Sénat lui-même et à la logique qu'il y a à accorder un veto au Québec, à l'Ontario, à l'Ouest et aux Maritimes ou aux provinces de l'Atlantique. Il s'agit clairement ici de sauver les apparences; il y a une question de principe et un expédient, mais l'expédient n'est peut-être pas méthodique. L'inclusion des autres régions vise peut-être à rendre l'expédient plus méthodique ou à rendre acceptable ce qui ne le serait pas autrement. Quoiqu'il en soit, je ne me plaindrai pas de ce que le gouvernement a fait.

Le sénateur Murray: Je comprends ce que vous décrivez comme étant les motifs du premier ministre et du gouvernement, mais cela n'a pas marché, n'est-ce pas? Reprendre l'idée du veto régional, cela revient à agiter un drapeau rouge dans certaines parties du Canada. Si le gouvernement avait présenté un projet de loi prévoyant seulement le consentement spécifique du Québec, cela aurait peut-être suscité de toute manière un tollé de protestations.

Je dois dire que — et M. Rock l'a confirmé ici — entre le moment où le premier ministre a pris son engagement au cours de la campagne référendaire et le jour où il a déposé le projet de loi à la Chambre des communes, personne n'a contesté cette idée. Aucune province ne s'est inscrite en faux contre cela.

I am not sure that a Quebec-specific consent would have generated quite as much controversy and hostility as this bill has, but that is a matter of political speculation.

As a layman, I am intrigued by your statement, as discussed with Senator Beaudoin earlier, that this bill is an amendment to the Constitution under section 44 relating to the executive Government of Canada or the Senate and the House of Commons.

I am a layman on these matters. Perhaps you can help me with this. These are passed as simple statutes of the federal Parliament. If this is an amendment to the Constitution Act under section 44, is the bill in proper form?

Mr. Scott: No special form is required. A great deal of the statute law dealing with the structure of the houses of Parliament and the executive institutions are in truth of constitutional order, whether you are using a general description of an author like Dicey concerning what is constitutional, or whether you look to the description at the beginning of the reasons of the six judges in the patriation reference majority convention explaining that the Constitution includes both law and convention.

The law of the Constitution includes the law dealing with the structure of the executive, ministers of the Crown, the structure of the houses and includes both common law and statute law. Even common law can be part of the law of the Constitution. So that almost all of the internal provincial Constitution law is enacted under section 45 or its predecessors, for example, the Legislature Act, the Elections Act, and so on. At the federal level, since 1982, the constitutional basis of much or most of such legislation has been section 44. Honourable senators are not necessarily conscious of that fact because this is dealt with in the ordinary way by an ordinary bill and it is not necessary to say, "Yes, this is constitutional law." There are all sorts of constitutional laws.

Senator Murray: The section that we are familiar with, which is amended from time to time under section 44, is section 51, dealing with readjustment of representation in the House of Commons. Our friend, Senator MacEachen, introduced some bills of this kind when he was in the House of Commons. In my consolidation of the Constitution acts, I see these described in various footnotes. For example, with section 51, there is a footnote stating, "as enacted by the Constitution Act, 1974".

Mr. Scott: That is right. They are ordinary federal acts.

**Senator Murray:** There is another one that states, "as enacted by the Constitution Act, 1975". There is no reason why you think this bill should be called the Constitution Act, 1995?

**Mr. Scott:** This bill has no short title; it only has a long title. That long title is: "An Act respecting constitutional amendments". It could be called the Constitution Act, 1995; it could be

Je ne suis pas sûr qu'un projet de loi prévoyant le consentement spécifique du Québec aurait suscité aussi peu de controverse et d'hostilité que celui-ci, mais ce n'est là que pure spéculation politique.

En tant que non-initié, je suis intrigué par votre déclaration — dont il a été question tout à l'heure avec le sénateur Beaudoin — selon laquelle ce projet de loi se trouve à modifier, conformément à l'article 44, les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Je suis un profane en ces matières. Peut-être pourrez-vous m'éclairer. Ces modifications seront adoptées en tant que simple statut du Parlement fédéral. S'il s'agit ici de modifier la Loi constitutionnelle conformément à l'article 44, le projet de loi est-il recevable du point de vue de la forme?

M. Scott: Aucune forme spéciale n'est requise. Beaucoup de statuts concernant la structure des Chambres du Parlement et des institutions du pouvoir exécutif sont, en fait, d'ordre constitutionnel, qu'on se fie à la définition générale que donne un auteur comme Dicey de ce qui est constitutionnel ou à celle qu'en donnent les six juges au début de leur argumentation dans la convention majoritaire sur le rapatriement, expliquant que la Constitution relève autant de la loi que de la convention.

La Constitution est une loi portant sur la structure du pouvoir exécutif, les ministres de la Couronne, la structure des Chambres, et tient à la fois de la common law et de la mesure législative. Même la common law peut faire partie de la Loi constitutionnelle. Il s'ensuit que presque toutes les lois constitutionnelles provinciales sont promulguées conformément à l'article 45 ou à ceux qui précèdent, telles, par exemple, la Loi sur l'Assemblée législative et la Loi électorale. Au fédéral, depuis 1982, le fondement constitutionnel d'une grande partie ou de la plus grande partie de telles lois est l'article 44. Les sénateurs n'en sont pas nécessairement conscients parce que cela se fait de façon ordinaire au moyen d'un projet de loi ordinaire et qu'on ne dit pas nécessairement qu'il s'agit bien d'une loi constitutionnelle. Il y a toutes sortes de lois constitutionnelles.

Le sénateur Murray: L'article qui nous est familier et qui est modifié à l'occasion conformément à l'article 44 est l'article 51, qui concerne les révisions électorales. Notre collègue, le sénateur MacEachen, a présenté des projets de loi de ce genre lorsqu'il siégeait à la Chambre des communes. Dans mon recueil de lois constitutionnelles, celles-ci sont accompagnées de diverses notes complémentaires. La note accompagnant l'article 51, par exemple, se lit comme ceci: «dans sa version édictée par la Loi constitutionnelle de 1974».

M. Scott: C'est exact. Ce sont des lois fédérales ordinaires.

Le sénateur Murray: Une autre note se lit comme ceci: «dans sa version édictée par la Loi constitutionnelle de 1975». Y a-t-il une raison de croire que ce projet de loi devrait s'intituler «Loi constitutionnelle de 1995»?

M. Scott: Ce projet de loi n'a pas de titre abrégé, mais seulement le titre intégral suivant: «Loi concernant les modifications constitutionnelles». Il pourrait s'intituler: «Loi constitution-

called the constitutional amendment act; or it could be, as it is, called nothing at all in terms of short title — that is, an Act respecting the Constitution, regardless of its title. In fact, the present Parliament of Canada Act, formerly the Senate and the House of Commons Act, the House of Commons Act and a few other acts are now all consolidated into the Parliament of Canada Act. Clearly, that is an act whose basis is possibly entirely under section 44 of the Constitution Act, 1982 — and it is not called a Constitution act, either. The title does not really matter.

Senator Murray: Well, perhaps it does not. We will have the officials from the Department of Justice back here at the end of our hearings. I would want to ask them why, at no point in their discussion of the validity of this legislation, they described it as an amendment to the Constitution under section 44. You are the first witness who has done so and I am intrigued by that.

Mr. Scott: It might be justified.

Senator Murray: Does it make any difference at all?

Mr. Scott: I do not think it makes any difference at all. Some might say that it is the residuary power. I say that, whether or not residuary power could be used, this is much more specific and you choose the specific basis.

For example, interprovincial railways fall under federal jurisdiction because they are excepted from the provincial list through exceptions in 92(10) of the Constitution Act, 1867. You may say, "Well, that should make them fall under federal jurisdiction under the residuary power because if they are not under provincial jurisdiction, they are under federal jurisdiction." But because the 1867 act has a more specific provision, namely, 91.29, which says, "Such Classes of Subjects as are expressly excepted..." from the provincial list — that being the more specific provision — it is normally the one which the courts would prefer to employ. Since section 44 of the 1982 act addresses very specifically the subject-matters dealt with by this bill, it seems to me, in truth — and, after reflection — the proper constitutional basis for it.

**Senator Murray:** Could this have been done by changing the rules or standing orders of the two Houses of Parliament?

Senator MacEachen: We heard the minister say that the result could be achieved.

Senator Murray: I was asking you, Senator MacEachen.

Senator MacEachen: You were? You were looking in my direction.

The minister told us that this could have been achieved by a simple declaration of government policy.

Senator Beaudoin: But that is not a statute.

nelle de 1995, Loi sur la réforme constitutionnelle», ou n'avoir, comme c'est le cas en fait, aucun titre abrégé et s'intituler tout simplement: «Loi concernant les modifications constitutionnelles», quel que soit son titre. En fait, l'actuelle Loi sur le Parlement du Canada, anciennement Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, la Loi sur la Chambre des communes et quelques autres lois sont toutes codifiées dans la Loi sur le Parlement du Canada. Il est clair que le fondement de cette loi découle peut-être entièrement de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, mais elle ne s'intitule pas non plus: «Loi constitutionnelle». Le titre n'a pas vraiment d'importance.

Le sénateur Murray: Ma foi, peut-être pas. Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice reviendront ici à la fin de nos audiences. Je voudrais leur demander pourquoi il n'est nulle part question, dans leur évaluation de la validité de ce projet de loi, qu'il s'agit d'une modification de la Constitution conformément à l'article 44. Vous êtes le premier témoin à le dire et cela m'intrigue.

M. Scott: Vous feriez peut-être bien de le leur demander.

Le sénateur Murray: Est-ce que cela change vraiment quelque chose?

M. Scott: Je ne le crois pas. Certains pourraient invoquer le pouvoir non attribué. J'estime quant à moi que, pouvoir non attribué ou pas, ceci est beaucoup plus spécifique et repose sur un fondement spécifique.

Par exemple, les chemins de fer interprovinciaux relèvent de la compétence fédérale parce qu'ils sont exceptés dans l'énumération des catégories de sujets assignés aux législatures des provinces, conformément au paragraphe 92(10) de la Loi constitutionnelle de 1867. On pourrait invoquer le pouvoir non attribué et dire que, s'ils ne relèvent pas de la compétence provinciale, ils relèvent forcément de la compétence fédérale. Mais, parce que la loi de 1867 prévoit spécifiquement ceci, à l'article 91.29: «Les catégories de sujets expressément exceptés...» de la liste provinciale — cela reste la disposition la plus spécifique, celle que les tribunaux préféreraient habituellement invoquer. Étant donné que l'article 44 de la loi de 1982 renvoie très spécifiquement aux sujets traités dans ce projet de loi, il me semble, en vérité — et après réflexion — qu'il en constitue effectivement le fondement constitutionnel.

Le sénateur Murray: Aurait-on pu faire cela en modifiant les règles ou le Règlement des deux Chambres du Parlement?

Le sénateur MacEachen: Le ministre a dit que cela pouvait se faire.

Le sénateur Murray: Je vous le demande à vous, sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: Vraiment? Vous regardiez dans ma direction.

Le ministre nous a dit que cela aurait pu se faire par une simple déclaration de la politique gouvernementale.

Le sénateur Beaudoin: Mais cela n'est pas une loi.

Senator MacEachen: No. But the government is controlling its behaviour by its own discipline in the case of a policy statement. In the case of a parliamentary law, it is securing the discipline of Parliament. You could have an amendment to the standing order saying that no minister can introduce a bill, but it is probably more difficult to change than a law.

The Chairman: I remind you that we have about 14 minutes remaining. Please guide yourselves accordingly.

Senator Marchand: I will be quick, Mr. Chairman.

Perhaps this is an unfair question. I heard your earlier comments, Mr. Scott, about aboriginal people and that you had not read the transcript that carefully. You are aware that yesterday we had great concerns expressed by all of the groups, and very strong arguments were made. One of the remedies they talked about, in the event that the bill went ahead — a lot of them wanted the bill to be withdrawn or killed — was a non-derogation clause. What is your view about a non-derogation clause? Is it necessary?

Mr. Scott: You mean nothing in this affects the rights of aboriginals?

**Senator Marchand:** Yes. A non-derogation clause would be included for greater certainty and that kind of thing.

Mr. Scott: That would in fact not affect the act at all and there would be nothing wrong with that. How that would be presented politically in Quebec is the question. As a matter of law, the bill, as it stands, is not affecting the rights of aboriginals. If what was meant was that no constitutional amendment dealing with aboriginal matters — and you could define that or not — would be affected by this act, that would be something else again.

If you then went to say, "Well, in the case of any constitutional amendment resolution, to authorize a constitutional amendment dealing with specified or unspecified aboriginal matters need comply with this bill", that would be something more. That would affect this bill. But if all you said was that this act does not affect the rights of aboriginals, since, in point of law, the aboriginals are not participants in the passing of constitutional amendments, this bill — whatever it is and whatever it does — in a sense does not affect their rights. If you said so, it would not affect the bill, but it would not give them any advantage, either. And politically, to the layman as it were, in Quebec, it might appear to be saying that this is being cut down still further. You would probably have a political problem rather than a legal problem by adding a clause like that.

**Senator Marchand:** I should have been more specific. They were concerned about possible future amendments. I think they were quite content with the present bill.

Mr. Scott: If it were to say that no constitutional amendment dealing with aboriginal matters, which you may define or not, will be covered by this act, that would dilute the act still further. While that may be perfectly reasonable in one sense, it would probably impair the saleability of the bill in another respect because it would draw more attention to particular constitutional amendments of that kind and suggest that we would proceed

Le sénateur MacEachen: Non. Mais, dans le cas d'un énoncé de politique, le gouvernement doit se discipliner lui-même. Dans le cas d'une loi du Parlement, il s'assure la discipline du Parlement. On pourrait modifier le Règlement de telle sorte qu'aucun ministre ne puisse présenter un projet de loi, mais cela serait probablement plus difficile à modifier qu'une loi.

Le président: Je vous rappelle qu'il nous reste environ 14 minutes. Veillez en tenir compte, s'il vous plaît.

Le sénateur Marchand: Je serai bref, monsieur le président.

Ma question est peut-être injuste. M. Scott, je vous ai entendu parler tout à l'heure des peuples autochtones et dire que vous n'aviez pas lu attentivement la transcription. Vous n'ignorez pas que, hier, tous les groupes ont exprimé de vives inquiétudes et qu'on a fait valoir de solides arguments. Une des solutions qui ont été avancées, dans l'éventualité où on irait de l'avant avec le projet de loi — beaucoup voulaient que le projet de loi soit retiré ou coulé — résidait dans une disposition de non-dérogation. Qu'en pensez-vous? Une telle disposition est-elle nécessaire?

M. Scott: Vous voulez dire que les droits des autochtones ne seraient pas touchés?

Le sénateur Marchand: Oui. Une disposition de nondérogation serait une garantie de plus et ainsi de suite.

M. Scott: Cela ne changerait effectivement rien à la loi et il n'y aurait pas de mal à cela. La question est de savoir comment cela serait présenté politiquement au Québec. En fait, dans sa formulation actuelle, le projet de loi ne modifie en rien les droits des autochtones. Si l'on veut dire qu'aucune modification constitutionnelle concernant les questions autochtones — et on pourrait définir cela ou non — ne serait touchée par cette loi, ce n'est plus la même chose.

Si l'on disait encore que toute résolution portant modification de la Constitution à l'égard de questions autochtones, particulières ou non, doit être conforme à ce projet de loi, ce serait encore autre chose. Cela modifierait ce projet de loi. Mais si l'on disait seulement que cette loi ne modifie pas les droits des autochtones puisque, en loi, les autochtones ne participent pas à l'adoption des modifications constitutionnelles, ce projet de loi — quel qu'il soit et quel que soit son objet — en un sens, ne modifierait pas leurs droits. Si l'on disait cela, le projet de loi n'en serait pas modifié, mais il ne leur donnerait rien non plus. Et politiquement, il pourrait avoir l'air de dire, pour le profane du Québec, qu'il a encore moins de mordant. En ajoutant une disposition comme celle-là, on se créerait probablement un problème politique plutôt que juridique.

Le sénateur Marchand: J'aurais dû être plus précis. On s'inquiétait de modifications éventuelles possibles. Je crois qu'on est très satisfait du projet de loi actuel.

M. Scott: Si l'on disait qu'aucune modification constitutionnelle concernant les questions autochtones, définies ou pas, ne sera visée par cette loi, cela diluerait encore plus la loi. Quoique parfaitement raisonnable en un sens, cela nuirait probablement à l'attrait du projet de loi à un autre égard, car cela attirerait davantage l'attention sur les modifications constitutionnelles de ce genre et laisserait entendre qu'on adopterait des modifications

with constitutional amendments dealing with aboriginal matters whether or not Quebec approves. That is obviously the way the Bloc Québécois would present such an amendment. That is the cost of it, if you will.

Senator Marchand: I could have been a little more specific. For example, the draft amendment of the Inuit Tapirisat was as follows:

- 2. Nothing in the Act shall be construed as derogating from the rights, duties, powers or privileges of the Government and Parliament of Canada to propose or to authorize an amendment to the Constitution of Canada to
- (a) recognize, affirm or protect the Aboriginal peoples and their Aboriginal and treaty rights or other rights and freedoms, or
- (b) preserve and protect the national unity and territorial integrity of Canada.

Mr. Scott: I personally would have no difficulty with an amendment of that sort. There is nothing unreasonable about that, and the question becomes the political context, I should think.

Senator St. Germain: Mr. Scott, thank you for assisting us today.

Mr. Scott: It is always a pleasure to come here, senator.

At the outset, I meant to introduce a distinguished law student who has accompanied me, Mr. Martin Ertl. I am sure he will very soon be a distinguished member of the bar.

**Senator St. Germain:** I hope Mr. Ertl brings political balance to your presentation.

Mr. Scott: He is very helpful, senator.

Senator St. Germain: As Senator Murray indicated, I believe your presentation takes away from the aspects which the 1982 patriation process created. I say that as a British Columbian and as a western Canadian. When you referred to the regions, you blocked out British Columbia again and said "the west". The west and British Columbia reinforce the concern of Senator Murray and myself. I believe that the reason we have problems with Quebec today is that they were not and still are not a signatory to the 1982 Constitution.

I base this on the recent experience of British Columbia. First, we had no representation on the committee dealing with unity. That created outrage in B.C. Then, we were not included as a region. We have always considered ourselves to be the pacific region.

I am a French Canadian by ancestry. Although I am not a Quebecer, my ancestors came from Quebec. I feel insulted for them after British Columbia's recent experience which impressed upon me how the fact that Quebecers are not a signatory to our Constitution would impact them.

constitutionnelles touchant aux questions autochtones avec ou sans le consentement du Québec. C'est évidemment comme cela que le Bloc québécois verrait les choses. Ce serait le prix à payer, si je puis dire.

Le sénateur Marchand: J'aurais pu être un peu plus précis. Par exemple, l'ébauche de proposition de modification d'Inuit Tapirisat était la suivante:

- 2. Rien dans la Loi ne peut être interprété comme une dérogation aux droits, aux devoirs, aux pouvoirs ou aux privilèges du gouvernement et du Parlement du Canada de proposer ou d'autoriser une modification à la Constitution du Canada qui aurait pour effet:
- (a) de reconnaître, d'affirmer ou de protéger les peuples autochtones ainsi que leurs droits ancestraux et issus des traités et d'autres droits et libertés ou
- (b) de préserver et de protéger l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Canada.

M. Scott: Pour ma part, je ne trouverais rien à redire à une telle proposition de modification. Cela n'a rien de déraisonnable, et le problème a trait au contexte politique, à mon avis.

Le sénateur St. Germain: M. Scott, je vous remercie de votre aide aujourd'hui.

M. Scott: C'est toujours un plaisir que d'être ici, sénateur.

Dès le départ, je voulais vous présenter un étudiant remarquable, qui m'a accompagné, M. Martin Ertl. Je suis convaincu qu'il deviendra très bientôt un éminent membre du barreau.

Le sénateur St. Germain: J'espère que la déclaration de M. Ertl servira de contrepoids politique à votre exposé.

M. Scott: Il est très utile, sénateur.

Le sénateur St. Germain: Comme le sénateur Murray l'a dit, je crois que votre exposé porte sur certains aspects créés par le rapatriement de 1982. Je le dis en tant qu'habitant de la Colombie-Britannique et de l'Ouest. Quand vous avez fait allusion aux régions, vous avez encore une fois oublié la Colombie-Britannique en disant «l'Ouest». L'Ouest et la Colombie-Britannique renforcent la préoccupation du sénateur Murray ainsi que la mienne. J'estime que si nous avons des problèmes avec le Québec aujourd'hui, c'est parce que cette province n'a pas encore signé la Constitution de 1982.

Je me fonde sur une expérience récente en Colombie-Britannique. D'abord, nous n'avions aucun représentant au sein du comité sur la question de l'unité. Cela a offusqué nombre de gens en Colombie-Britannique. En outre, nous n'avons pas été inclus au nombre des régions. Nous nous sommes toujours considérés comme la région du Pacifique.

Mes ancêtres sont des Canadiens français. Je ne suis pas Québécois, mais mes ancêtres viennent du Québec. J'ai trouvé que c'était leur faire insulte, car l'expérience de la Colombie-Britannique m'a montré quel effet pourrait avoir sur eux le fait que le Québec ne soit pas signataire de la Constitution.

I am concerned when people such as yourself, from Quebec, do not seem to understand how this is an affront to Quebecers and how this adds impetus to the separatist movement in the province of Quebec. It manifests their outrage.

I know this is argumentative, but I say this from experience.

Mr. Scott: I understand your sense fully, senator. In fact, I often ask classes whether it would have been better, in terms of expediency, not to have patriated; whether we would be better off without an amending formula and a Charter and to be still under imperial authority.

Of course, the Supreme Court said that what was being done, as long as there was a reasonable consensus of provinces, was quite consistent with constitutional principle, that it was not a violation of convention. The vast bulk of members of both Houses of all parties supported the ultimate package. That included the then Conservative opposition as well as the NDP and all nine provinces.

In addition to that, there were reasons, which I attempt to set out in this piece, to show that Mr. Lévesque was in fact making escalated demands simply to ensure Quebec's isolation. I refer you again to the Gratton speech. I could not go so far as to say that, all these things considered, it was not merely a mistake but some sort of historic outrage to Quebec that both parties, by overwhelming majorities, and nine provinces, did what they did. I understand perfectly that we are living with the outcome, and that is why I ask the question in class.

To say that it was a historic mistake is a perfectly reasonable view, but it is less fair to present it as an outrage; a slap in the face. That is going too far. When I look at the historic record, I cannot reach the conclusion that it is a slap in the face.

Senator St. Germain: I respect your opinion, but I can assure you, from my experience in politics, that it does not matter how many bodies pass it or how many premiers give it its authority; the public whom we represent often rejects it.

Mr. Scott: I was a leading opponent of the Charlottetown Accord. I think the public was right.

**Senator St. Germain:** That flies in the face of your argument with regard to the fact that everyone passed it.

You say that Bill C-110 will create a real political expectation which could not be trifled with. This basically pre-empts the entire process of 1997. I am surprised that a man of your stature would say that vetoes can be handed out virtually without caution. We added British Columbia and a new region in the heat of the argument. As Senator Murray argued, if we wanted to deal with the concerns of Quebec, why did we not give the veto to Quebec and those regions which require it, rather than giving it to everyone holus-bolus, with the possible result of gridlock in the future?

Je trouve inquiétant que des gens comme vous, qui viennent du Québec, ne comprennent pas dans quelle mesure un tel affront aux Québécois favorise le mouvement séparatiste dans la province de Québec. Je voudrais exprimer leur colère.

Je sais que ce ne sont que des arguments, mais je le dis par expérience.

M. Scott: Je vous comprends parfaitement bien, sénateur. En fait, je demande souvent à mes étudiants s'il n'aurait pas mieux valu, s'il n'aurait pas été plus opportun, de ne pas avoir rapatrié la Constitution, s'il n'aurait pas mieux valu de ne pas avoir de mode de révision et de Charte et d'être toujours assujettis à l'autorité impériale.

Certes, la Cour suprême a statué que ce qui était fait, dans la mesure où il y avait un consensus raisonnable parmi les provinces, était assez conforme au principe constitutionnel, que ce n'était pas une violation des coutumes. La vaste majorité des députés et sénateurs de tous les partis ont appuyé les propositions finales. Cela comprenait l'opposition de l'époque, soit les Conservateurs et Néo-démocrates, ainsi que neuf provinces.

En outre, il y a des raisons pour lesquelles, et j'ai essayé de les exposer dans ce document, on a voulu montrer que M. Lévesque procédait à une escalade de demandes simplement pour garantir l'isolement du Québec. Je vous reporte de nouveau au discours de Gratton. Je ne pourrais aller même jusqu'à dire que, tout bien considéré, ce n'était pas seulement une erreur, mais une sorte d'affront historique au Québec que les deux partis, par une écrasante majorité, et neuf provinces, aient fait ce qu'ils ont fait. Je comprends parfaitement que nous en subissons maintenant les conséquences, et c'est pourquoi je pose la question en classe.

Dire que c'était une erreur historique est un point de vue tout à fait raisonnable, mais il est moins juste de dire que c'était un affront, un outrage. C'est aller trop loin. Quand on analyse l'histoire, on ne peut conclure que c'était un affront.

Le sénateur St. Germain: Je respecte votre opinion, mais je vous assure, d'après mon expérience politique, que le nombre d'organismes qui l'adoptent ou de premiers ministres qui le ratifient importe peu; le public que je représente le rejette souvent.

M. Scott: J'étais un des principaux opposants à l'Accord de Charlottetown. Je pense que le public avait raison.

Le sénateur St. Germain: Cela contredit votre argument sur le fait que tout le monde l'a adopté.

Vous dites que le projet de loi C-110 créera de véritables attentes politiques qu'il ne faudrait pas traiter à la légère. Cela empiète fondamentalement sur le processus prévu pour 1997. Je trouve surprenant qu'un homme aussi réputé que vous affirme qu'on peut accorder des droits de veto pratiquement sans danger. Nous avons accordé un droit de veto à la Colombie-Britannique et créé une nouvelle région dans le feu de la discussion. Comme le sénateur Murray l'a fait valoir, si nous voulions régler les problèmes du Québec, pourquoi n'avons-nous pas accordé un droit de veto au Québec et aux régions qui le demandent, plutôt que de l'accorder à tous tout d'un coup, ce qui risque d'empêcher toute modification constitutionnelle dans l'avenir?

Mr. Scott: This is not necessarily an elegant solution. This is an attempt at accommodation in very difficult circumstances. This is not an easy country to govern. I would have thought senators know that better than I. I remember a rather good cartoon about 30 years ago illustrating Mr. Diefenbaker, hair flowing, trying to manage a troika and being pulled by horses in every direction. He was described as emperor of all the Canadas.

This is a difficult country to govern, and that is reflected in this bill. It is untidy, and it is not necessarily elegant. It may create problems.

The issue is whether it is a reasonable and acceptable solution. In all the circumstances, if I were a member of this house or the other house, I would in the end, not without misgivings, vote in favour of it.

Senator Carstairs: My question has to do with the arguments made by the aboriginal people. They argue that what will happen as a result of the passage Bill C-110 is that the 7-50 rule, which they feel is the consensus position on granting self-government, will now become more complex and more difficult. Therefore, they feel that a further obstacle has been put in the way of their achievement of a self-government initiative.

I have never accepted the consensus opinion that all we require is 7-10-50 for aboriginal self-government. I have not accepted that position for two reasons. The political reality is that, if the three Prairie provinces did not accept the concept of aboriginal self-government, I do not think you could put it into force and effect because of the significant sizes of their aboriginal populations.

The second aspect has, in particular, to do with section 38(2) and (3) which clearly gives any province whose legislative powers or proprietary rights are tampered with the ability to opt out. In light of that, do you see any significant diminution of the ability of aboriginal people to achieve self-government under this bill?

Mr. Scott: This bill creates an additional "obstacle", if you want to use that term, as you did, senator, to such measures and to all others. It is a limited obstacle, but it is an obstacle of sorts. Everyone's particular aspirations to some sort of constitutional amendment or other may be affected by this amendment.

Is this a significant additional obstacle? That will depend on how the political process works at any given time. It is not likely to prevent an amendment which otherwise could have been passed without it. If an amendment proves impossible to get across this hurdle, it would have proved impossible to get through the hurdles of the amending process itself.

That being said, if one feels that this process will create special difficulties for aboriginals, there would be nothing untoward in the sort of amendment to this bill which the aboriginal peoples were seeking. They are not simply being paranoid by asking for this.

M. Scott: Ce n'est pas nécessairement une solution élégante. Ce n'est qu'une tentative de règlement d'un problème dans des circonstances très difficiles. Le Canada n'est pas un pays très facile à gouverner. J'aurais cru que les sénateurs le sauraient mieux que moi. Je me souviens d'une assez bonne caricature d'il y a une trentaine d'années montrant M. Diefenbaker, les cheveux au vent, tentant de maîtriser un traîneau que trois chevaux tiraient dans toutes les directions. Il y était décrit comme l'empereur de tous les Canadas.

C'est un pays difficile à gouverner, et cela se reflète dans ce projet de loi. C'est un projet de loi un peu brouillon qui n'est pas nécessairement élégant. Il pourrait causer des problèmes.

La question est de savoir si c'est une solution raisonnable et acceptable. Quelles que soient les circonstances, si j'étais député ou sénateur, je finirais, non sans une certaine inquiétude, par voter en faveur de ce projet de loi.

Le sénateur Carstairs: Ma question a trait aux arguments présentés par les peuples autochtones. Ceux-ci estiment qu'il résultera de l'adoption du projet de loi C-110 que la règle des 7-50, qui, selon eux, est celle qui fait consensus pour l'octroi de l'autonomie gouvernementale, deviendra maintenant plus complexe et plus difficile à appliquer. Par conséquent, ils estiment qu'un obstacle supplémentaire a été dressé sur la route menant à l'obtention de l'autonomie gouvernementale.

Je n'ai jamais accepté le consensus voulant que seule la règle des 7-10-50 s'applique pour l'obtention de l'autonomie gouvernementale. Je n'ai pas accepté ce point de vue pour deux raisons. La réalité politique, c'est que si les trois provinces des Prairies n'acceptent pas l'idée de l'autonomie gouvernementale, je ne pense pas qu'il soit possible de donner effet à cette dernière parce que leur population autochtone est assez élevée.

Le deuxième aspect a trait, notamment, aux paragraphes 38(2) et 38(3), qui donnent clairement à toute province dont la compétence législative ou les droits de propriété ont été transgressés la possibilité de déroger à la modification en cause. En tenant compte de cet aspect, croyez-vous que ce projet de loi diminue sensiblement la capacité des peuples autochtones d'obtenir l'autonomie gouvernementale?

M. Scott: Ce projet de loi crée un obstacle supplémentaire, si vous utilisez ce terme, comme vous l'avez fait, sénateur, pour de telles mesures et toutes les autres. C'est un obstacle limité, certes, mais c'est quand même un obstacle. Les aspirations de tous à toute modification constitutionnelle pourrait être touchées par cette modification.

Est-ce un obstacle supplémentaire important? Cela dépendra du fonctionnement du processus politique. Il n'empêchera pas l'adoption d'une modification qui l'aurait été de toute façon. Si une modification ne réussit pas à franchir cet obstacle, c'est qu'elle n'aurait pu franchir celui du processus de modification lui-même.

Cela dit, si l'on estime que ce processus causera des problèmes aux autochtones, la modification que proposent les autochtones n'a rien de négatif. Ce n'est pas de la paranoïa pour eux que de demander une telle chose. Ils ne font que défendre leurs intérêts They are simply defending their legitimate interests as they see them. That is perfectly fair. Accommodating that would not be unreasonable.

Senator Rivest: On page 6 of your brief, you state:

Except in one detail not relevant here, our amendment mechanisms, established in 1982, had indeed been accepted by the then Quebec Government.

When and how?

[Translation]

Mr. Scott: What had been accepted was the formula proposed by the eight members of the common front. Essentially, the text reproduces the proposed formula, accepted in April 1980 by Quebec and seven provinces. Also when Mr. Lévesque indicated that the final version of the Act was unacceptable to him, he pointed out three aspects, one of these section 23 on education.

Senator Rivest: You are speaking of the April 16, 1981 agreement which Mr. Lévesque signed?

Mr. Scott: No, the Canada Act submitted to the Imperial Parliament in November 1981, which he said was unacceptable. I recall that he even wrote to Margaret Thatcher, indicating the points he judged unacceptable. These were: the entrenchment of mobility and settlement rights and of section 23 on education. Here again, 23.1(a) was not entrenched for Quebec. Second, the fact that constitutional amendments were being offered with fair compensation under section 40 only in the most limited of situations where an amendment transferred powers to the federal level over education or other cultural areas, rather than in all situations. This is where Mr. Lévesque's objections lay; he had no other objections to the amending formula.

Senator Rivest: But, as you know, after 1981 there was a different Quebec government. The Quebec Liberal Party's 1985 document referred in connection with the 1982 formula to the concerns of the Quebec Liberal Party and of the federal government of the time concerning the Meech Lake and Charlottetown agreements. There was no acceptance of the amending formula,

Mr. Scott: Even in 1980, the Liberal opposition was objecting to Mr. Lévesque's proposals. It was virtually impossible in 1981 to have a formula combining the Lévesque formula and the opposition formula. Where the consent or non-consent of Quebec or the Quebec National Assembly is concerned, the opposition would have objected then or at some other time.

Senator Rivest: Leaving Mr. Lévesque aside, the position of the Liberal and federalist government on the amending formula at the time and since 1985 has been as follows: Quebec wanted to gain a veto right over institutional changes, one which it did not have in the 1982 formula.

Second, the other major amendment to the 1982 formula was extension of the right of opting out of financial compensation to all powers of the National Assembly, not merely education and

légitimes tels qu'ils les conçoivent. C'est tout à fait légitime. Leur donner satisfaction à cet égard ne serait pas déraisonnable.

Le sénateur Rivest: À la page 6 de votre mémoire, vous dites:

À l'exception d'un détail qui n'est pas pertinent, nos mécanismes de modification, établis en 1982, ont été, en fait, acceptés par le gouvernement du Québec de l'époque.

Quand et comment?

[Français]

M. Scott: Ce qui avait été accepté, c'était la formule proposée par le front commun des huit. Le texte reproduit essentiellement la formule proposée, accepté en 1980 par le gouvernement du Québec et les sept provinces. On pourrait même aller plus loin dans ce sens lorsque M. Lévesque indiquait que la loi ultime lui était inaceptable, il mentionnait trois aspects, dont l'éducation à l'article 23.

Le sénateur Rivest: Vous parlez de l'entente du 16 avril 1981 que M. Lévesque a signée?

M. Scott: Non, de la Loi du Canada telle que proposée au Parlement impérial de novembre 1981. Il disait que cela était inacceptable. Il a même écrit une lettre à Margaret Thatcher, je me souviens. Il lui indiquait les points qu'il jugeait inacceptables: le fait que l'on enchâsse le droit de liberté de circulation et d'établissement et l'article 23 sur l'éducation. Là aussi, on n'a pas enchâssé pour le Québec l'article 23.1 a). Le fait que l'on offrait des amendements constitutionnels ne fournissait une juste compensation à l'article 40 que dans les situations plus limitées où un amendement transférait au fédéral des pouvoirs en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels plutôt que pour tout l'ensemble. C'est là que M. Lévesque insistait; pour le reste, il ne s'objectait pas à la formule d'amendement.

Le sénateur Rivest: Sauf qu'après 1981, il y a eu un autre gouvernement au Québec, comme vous le savez. Le document du Parti libéral du Québec de 1985 — par rapport à la formule de 1982 — mentionnait les préoccupations du Parti libéral du Québec et du gouvernement fédéral de l'époque au sujet de l'Accord du lac Meech et de l'Entente de Charlotteton. Il n'y avait pas une acceptation de la formule d'amendement.

M. Scott: Même en 1980, l'opposition libérale s'objectait aux propositions de M. Lévesque. En 1981, il était quasiment impossible d'avoir une formule qui était à la fois la formule Lévesque et la formule de l'opposition. Si l'on prend le consentement ou le non-consentement du Québec ou de son Assemblée nationale, le fait est qu'à une autre époque ou à cette époque, l'opposition s'y serait objectée.

Le sénateur Rivest: La position du gouvernement libéral et fédéraliste — laissons M.Lévesque de côté — sur la formule d'amendement au cours et depuis 1985 a été la suivante: le Québec a voulu obtenir, sur les modifications aux institutions, un droit de veto qu'il n'avait pas dans la formule de 1982.

Deuxièmement, l'autre modification majeure de la formule de 1982 a été d'étendre le droit de retrait à la compensation financière à tous les pouvoirs de l'Assemblée nationale et non pas culture. These are the two major modifications to the 1982 formula defended by Quebec's federalist government.

Mr. Scott: I do not wish to object to the point of view of the government opposition at the time, or the subsequent government, on these points. If you wish to state that there was an injustice in 1981, the injustice of having disregarded or not accepted this Quebec point of view—

Senator Rivest: No, I do not want to get into that debate. Your statement appears to indicate that the Government of Quebec was satisfied with the formula with the exception of a few details. This is very important for the debate on Bill C-110. In the formula defended by the Government of Quebec in both the Meech Lake and Charlottetown rounds, there was no mention of regional vetoes. That point had been abandoned. That is the last position of the federalist Liberal government in the context of the debate on the amending formula.

Mr.Scott: To quote my text:

[English]

...had indeed been accepted by the then Quebec Government.

The Chairman: On behalf of all members, I would thank you, Professor Scott, for appearing before us. Your assistance is much appreciated.

Mr. Scott: Mr. Chairman, it is always a privilege and a pleasure to be here. We always have a stimulating exchange, and I thank you for your invitation.

The Chairman: Honourable senators, our second witness this morning is from York University. We welcome Professor Patrick Monahan.

Professor Monahan, we would like to give you an opportunity to make an introductory presentation which will be followed by questions from members of this committee.

Please proceed.

Professor Patrick Monahan, Osgoode Hall Law School, York University: Mr. Chairman, honourable senators, it is a great privilege to have the opportunity to appear before you. I appreciate this opportunity on this very important matter.

I have handed to the clerk a short brief, which is in English only, for which I apologize. I prepared it only last evening. I am having difficulties scheduling my various commitments, but I have managed to put something to paper. I thought perhaps I might begin by briefly referencing what I put down on this paper.

The first paragraph simply expresses the view that Bill C-110 is valid legislation. I do not discuss it at all. I simply express that view. Perhaps I could elaborate on why I reached that conclusion.

The authority for this bill is the opening words of section 91 of the Constitution Act, 1867, the so-called peace, order and good government power. It provides a residual power to the federal simplement à l'éducation et à la culture. Ce sont ces deux modifications majeures de la formule de 1982 que le gouvernement fédéraliste du Ouébec a défendues.

M. Scott: Je ne veux pas m'objecter au point de vue de l'opposition du gouvernement de l'époque ou du gouvernement subséquent sur ces points. Si l'on veut dire qu'il y a eu une injustice en 1981, et si l'on veut dire que cette injustice consiste à avoir méprisé ou à ne pas accepter ce point de vue du Québec ...

Le sénateur Rivest: Non, je ne veux pas faire ce procès. Votre phrase semble indiquer que le gouvernement du Québec, sauf pour quelques détails, était satisfait de la formule. Ceci est très important pour le débat du projet de loi C-110. Dans la formule défendue par le gouvernement du Québec à la ronde de l'Accord du lac Meech, ainsi qu'à la ronde de l'Entente de Charlottetown, il n'y avait pas la notion des veto régionaux. Elle avait été abandonnée. C'est la dernière position du gouvernement libéral fédéraliste dans le contexte du débat sur la formule d'amendement.

M. Scott: Dans mon texte, je dis, et je cite:

[Traduction]

... acceptés par le gouvernement du Québec de l'époque.

Le président: Au nom de tous les sénateurs, je vous remercie, professeur Scott, d'avoir comparu devant nous. Votre aide nous est d'un grand secours.

M. Scott: Monsieur le président, c'est toujours un honneur et un plaisir que de comparaître devant vous. Nous avons toujours des échanges enrichissants, et je vous remercie de votre invitation.

Le président: Honorables sénateurs, notre deuxième témoin ce matin vient de l'Université York. Je souhaite la bienvenue au professeur Patrick Monahan.

Monsieur Monahan, nous voudrions vous donner l'occasion de faire une déclaration préliminaire, après quoi les membres du comité vous poseront des questions.

À vous la parole.

M. Patrick Monahan, Osgoode Hall Law School, Université York: Monsieur le président, honorables sénateurs, c'est un grand honneur pour moi que de comparaître devant vous. Je suis heureux de le faire pour une question de cette importance.

J'ai remis au greffier un mémoire, qui est en anglais seulement, et je m'en excuse. Je l'ai rédigé hier soir seulement. J'ai un horaire très chargé, mais j'ai tout de même réussi à mettre quelque chose par écrit. J'ai pensé qu'il conviendrait peut-être que je commence par faire brièvement allusion à ce que j'ai mis par écrit.

Dans le premier paragraphe, je ne fais qu'exprimer le point de vue suivant lequel le projet de loi C-110 est un projet de loi valable. Je n'en dis pas plus. Je ne fais qu'exprimer ce point de vue. Je pourrais peut-être expliciter ma pensée et dire pourquoi j'en suis venu à cette conclusion.

Ce projet de loi se fonde sur le pouvoir énoncé dans la première phrase de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, soit celui de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement Parliament in respect of matters not coming within section 92 of the Constitution Act, 1867.

I should say, however, that there is a plausible argument to the effect that Bill C-110 is an attempt to indirectly amend the amending formula in Part V; that is to say, through the device of imposing a limit on the ability of ministers to introduce amendments, it is indirectly an attempt to amend the procedure in section 38, which now provides a requirement that only seven provinces with 50 per cent of the population consent. This could be argued to be an indirect attempt to add additional requirements to the existing amending formula.

However, on balance, because the bill is drafted narrowly as only applying to the ability of ministers to introduce legislation into the House of Commons and does not affect the ability of either the House of Commons or the Senate to pass amendments or pass resolutions in accordance with section 38, it does not amount to an amendment to the amending formula. I am talking here in legal terms. I do want to make the point that I think there is an arguable case to be made that it does offend because it would be made on the argument that this is an attempt to do indirectly what you cannot do directly. You cannot amend the amending formula through an ordinary federal statute. It could be argued that this is an indirect attempt to do that. I think the better view, because it is directed only at ministers of the Crown, is that it is not an amendment to the amending formula and is therefore valid legislation that does thought offend the Constitution of Canada. That is my first point.

I now want to look at the merits of the bill. Assuming this bill is validly enacted, is it a bill that ought to be enacted?

Here I have some concerns about the merits of the bill. While it is technically not an amendment to the amending formula, in practical terms it means that no amendments will be proceeded with unless the particular requirements of Bill C-110 are met. In the practical world, an amendment will not happen unless the requirements of Bill C-110 are met. Therefore, in practical terms, we are inserting, or overlaying on top of the existing section 38, this regional veto system that includes Ontario, British Columbia, Quebec, two of the Prairie provinces and two of the Atlantic provinces.

While in 1971 there was a governmental consensus in favour of a regional veto system, since that time there has been a clear consensus manifested in the last three rounds of constitutional negotiations over the past 15 years — namely, the patriation round in 1981, the Meech Lake Accord round in 1987, and the Charlottetown Accord round in 1992 — against a regional veto system. If you examine the legislative history of negotiations over the last 15 years, you will see that one of the common things that happens is that the federal government or committees of the Senate or of the House of Commons have proposed precisely the kind of regional veto system contemplated by Bill C-110. It was referred to this morning that the original federal package tabled in

du Canada. Cet article confère un pouvoir résiduel au gouvernement fédéral relativement aux questions non visées par l'article 92 de ladite loi.

Je dirai, toutefois, qu'on pourrait avancer l'argument plausible que le projet de loi C-110 est une tentative visant à modifier indirectement le mode de révision à la partie V; c'est-à-dire que, par l'établissement d'une limite à la capacité des ministres de présenter des propositions de modification, c'est une tentative indirecte de modification de la procédure prévue à l'article 38, qui stipule maintenant qu'il ne faut que sept provinces et 50 p. 100 de la population pour modifier la Constitution. On pourrait dire qu'il s'agit là d'une tentative indirecte pour ajouter des exigences au mode de révision actuel.

Cependant, en somme, comme le projet de loi ne s'applique qu'à la capacité des ministres de présenter des projets de loi à la Chambre des communes et ne touche pas à la capacité de la Chambre des communes ou du Sénat d'adopter des modifications ou des résolutions conformément à l'article 38, il n'équivaut pas à une modification du mode de révision. Je parle ici du point de vue juridique. Je tiens à souligner qu'on pourrait, à mon avis, faire valoir qu'il est préjudiciable parce que d'aucuns pourraient prétendre que c'est une tentative visant à faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement. On ne peut pas modifier le mode de révision au moyen d'une loi fédérale ordinaire. On pourrait prétendre que c'est une tentative indirecte de modification du processus. Je pense que le point de vue le plus juste, le projet de loi ne visant que les ministres, c'est qu'il ne constitue pas une modification du mode de révision et, par conséquent, qu'il est un projet de loi valide ne portant pas atteinte à la Constitution du Canada. C'est le premier point que je voulais souligner.

Je voudrais maintenant m'arrêter aux mérites du projet de loi. Si le projet de loi est adopté, est-ce qu'il mérite de l'être?

J'ai des réserves à formuler à cet égard. Bien qu'il ne s'agisse pas, à strictement parler, d'une modification du mode de révision, ce projet de loi aura pour effet, en pratique, qu'aucune modification constitutionnelle ne pourra être apportée si elles ne sont pas conformes aux dispositions du projet de loi C-110. En pratique, aucune modification ne sera apportée à moins d'être conforme aux dispositions du projet de loi C-110. Par conséquent, d'un point de vue pratique, nous ajoutons au système actuel prévu par l'article 38 un système de droits de veto régionaux comprenant l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Québec, deux provinces des Prairies et deux provinces de l'Atlantique.

En 1971, il y avait un consensus au sein du gouvernement en faveur d'un système de droits de veto régionaux. Cependant, depuis cette date, comme on l'a vu lors des trois dernières rondes de négociations constitutionnelles depuis 15 ans — à savoir la ronde du rapatriement en 1981, la ronde de l'Accord du lac Meech en 1987 et celle de l'Accord de Charlottetown en 1992 —, la majorité des intéressés sont contre un système de droits de veto régionaux. Si on examine l'historique des négociations depuis 15 ans, on constate notamment que le gouvernement fédéral et les comités sénatoriaux ou ceux de la Chambre des communes ont proposé précisément le genre de veto régional qu'on trouve dans le projet de loi C-110. On a dit ce matin que l'offre initiale du

October, 1980 contained a regional veto system. That was rejected in favour of the 7-50 formula with opting out and limited compensation for amendments in education or cultural matters.

In 1987, it was not proposed as a formal proposal. The Meech Lake Accord formula that was worked out contemplated unanimous consent for section 42 matters and an expanded right to compensation for opting out. Although it was not proposed, it was not even given serious consideration because it was seen as unacceptable to propose a regional veto system.

Senator Beaudoin made reference this morning to the 1991 Beaudoin-Edwards committee. It proposed for serious consideration some kind of regional veto system as a possible way to reform the amending formula. Again, that did not receive general support. In fact, it was seen as unacceptable. It was debated amongst governments and the aboriginal representatives of the national aboriginal organizations in the Canada round negotiations. Again, it was rejected.

What we have, then, is a proposal that seems to have a life of its own in Ottawa, but it does not seem to get very far with the other elected governments in Canada nor in 1992 with the representatives of aboriginal peoples. If we take that seriously—and I think we have to take it seriously—one has to ask whether it is appropriate to put in place this regional veto system in Bill C-110.

I think there are two sorts of concerns here. The first is that it offends the principle of the equality of the provinces.

Whether you agree with that or not, it is a pretty firmly entrenched principle outside of the province of Quebec. In the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord negotiations, it was necessary to "square the circle" between the principle of the equality of the provinces and the necessity to protect Quebec's interest under the amending formula. Quebec was not to be faced with any further amendments which would affect its powers or rights without its consent. The agreed manner of proceeding at Meech Lake and in Charlottetown was to provide unanimous consent for the section 42 matters and to provide compensation for any amendment derogating from powers under section 40.

That protects Quebec's interests and does not offend the principle of the equality of the provinces. That, then, is an alternative which would deal with this issue and not offend the principle of the equality of the provinces.

This first concern is the violation of the principle of the equality of the provinces. A further concern relates to the desire to solve, on a short-term basis, a perceived problem. It is not just perceived; it is a real problem. Quebec needs a veto over future constitutional change. It becomes very difficult to enact future amendments to the Constitution including those sought by the province of Quebec

gouvernement fédéral en octobre 1980 comprenait un système de veto régional. Or, cette proposition a été rejetée au profit de la formule 7-50, assortie du droit de retrait avec compensation limitée pour les modifications touchant l'éducation et la culture.

En 1987, cela n'a pas été officiellement proposé. Le mode de révision sur lequel les parties se sont entendues lors des négociations de l'Accord du lac Meech prévoyait le consentement unanime pour toutes les questions liées à l'article 42 et un droit élargi à la compensation pour le droit de retrait. La question du droit de veto régional n'a même pas été abordée sérieusement parce qu'on ne considérait pas cela comme une solution acceptable.

Le sénateur Beaudoin a fait allusion ce matin au comité Beaudoin-Edwards de 1991. Ce dernier a proposé que l'on envisage sérieusement l'adoption d'une sorte de système de veto régional comme moyen de modification du mode de révision. Encore une fois, cela n'a pas reçu l'agrément général. En fait, cette solution a été jugée inacceptable. Cette question a été débattue par les gouvernements et les représentants des organisations autochtones nationales lors des négociations de la ronde Canada. Une fois de plus, elle a été rejetée.

Il s'agit donc d'une proposition qui ne semble être viable qu'à Ottawa, mais qui n'a guère passé la rampe au sein des autres gouvernements élus au Canada ni des représentants des peuples autochtones en 1992. Si on prend les choses au sérieux — et il le faut, à mon avis —, on doit se demander s'il convient de proposer un système de veto régional dans le projet de loi C-110.

J'estime qu'il y a deux sortes de préoccupations en cette matière. La première, c'est que cela porte préjudice au principe de l'égalité des provinces.

Qu'on le veuille ou non, c'est un principe assez fermement établi à l'extérieur du Québec. Lors des négociations de l'Accord du lac Meech et de l'Accord de Charlottetown, il fallait faire un compromis entre le principe de l'égalité des provinces et la nécessité de protéger l'intérêt du Québec dans le mode de révision. Il fallait ne pas apporter d'autres modifications touchant les pouvoirs ou les droits du Québec sans le consentement de celui-ci. On s'est mis d'accord, tant dans l'Accord du lac Meech que dans celui de Charlottetown, sur l'unanimité pour toutes les questions visées par l'article 42 et sur l'offre d'une compensation pour toute modification dérogeant aux pouvoirs visés par l'article 40.

Cela protège les intérêts du Québec sans porter atteinte au principe de l'égalité des provinces. Il s'agit là d'une solution qui réglerait le problème sans déroger au principe de l'égalité des provinces.

Une première préoccupation a trait à la violation du principe de l'égalité des provinces. Une autre concerne le souhait de régler, à court terme, un problème perçu. Ce problème n'est pas seulement perçu, il est réel. Le Québec a besoin d'un veto sur toute nouvelle modification constitutionnelle. Il devient très difficile de mettre en oeuvre toute nouvelle modification constitutionnelle, y compris

itself or by federalists inside or outside of Quebec, such as a recognition of Quebec as a distinct society in the Constitution.

If Bill C-110 were enacted into law, then any proposed recognition of Quebec as a distinct society would become significantly more difficult. Under the existing amending formula, one would not need the consent of particular provinces as long as you had 50 per cent of the total Canadian population in seven provinces; whereas, with Bill C-100 you would need the consent of Ontario, Quebec, Alberta, and British Columbia. Of course, Alberta is there because of the *de facto* veto given to Alberta by virtue of its population in respect to the three prairie provinces.

I would have thought that this should cause federalists across the country to be concerned. People have criticized the distinct society clause. On the one hand, Mr. Bouchard says it is a boring concept which he does not wish even to discuss; on the other, politicians outside of Quebec say they are very concerned about recognizing Quebec as a distinct society in the Constitution. From my own conversations with federalists in Quebec, I sense that if we are unable to entrench some recognition of Quebec's distinctiveness in the Constitution in the near future, we will have a very difficult time in the next referendum.

Even though Mr. Bouchard says it is boring, he will not likely miss the opportunity to denounce the federalists in Ottawa and elsewhere for the failure to entrench the so-called boring concept.

Although it may be boring to him, on certain occasions, as in the past, he will make considerable mileage out of the fact that this is not in the Constitution.

A second area of concern, which was discussed yesterday in the committee and has been raised this morning with Professor Scott, relates to the aboriginal peoples. This, *de facto*, makes it more difficult to enact amendments dealing with aboriginal peoples. That is a concern because the negotiations over self-government have raised expectations amongst the aboriginal peoples. There has been a desire to try to entrench a recognition of the inherent right to self-government. This makes it significantly more difficult to do that in the future.

I do not minimize the difficulties now. I agree entirely with Professor Scott that it is already very difficult to entrench any such recognition, as indeed it would be to entrench a recognition of Quebec as a distinct society. However, that does thought seem to me to be an argument in favour of making it yet more difficult as Bill C-110 proposes to do.

It was raised this morning by Senator Marchand and others that perhaps the answer to the aboriginal peoples' issue is to insert a non-derogation clause saying that this does not derogate from the rights of aboriginal peoples. Again, this seems to be the answer which is always proposed when people raise particular objections celles que recherchent la province de Québec elle-même ou les fédéralistes du Québec et d'autres provinces, comme la reconnaissance de la société distincte dans la Constitution.

Si le projet de loi C-110 entre en vigueur, toute proposition de reconnaissance du Québec en tant que société distincte deviendrait encore plus difficile à faire accepter. En vertu du mode de révision actuel, il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement d'une province en particulier dans la mesure où la moitié de la population du pays et sept provinces approuvent une modification donnée; aux termes du projet de loi C-110, toutefois, il faudrait obtenir le consentement de l'Ontario, du Québec, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Évidemment, l'Alberta est mentionnée à cause du droit de veto qui lui est conféré du simple fait de l'importance de sa population par rapport aux autres provinces des Prairies.

J'aurais cru que les fédéralistes du pays s'en seraient inquiétés. Les gens ont critiqué la clause de la société distincte. D'une part, M. Bouchard dit que c'est un concept insignifiant dont il ne veut même pas parler; de l'autre, des politiques de l'extérieur du Québec disent qu'ils sont très préoccupés par la reconnaissance du Québec à titre de société distincte dans la Constitution. D'après mes propres conversations avec des fédéralistes au Québec, j'ai l'impression que si nous sommes incapables de nous entendre sur une quelconque reconnaissance du caractère distinct du Québec dans la Constitution dans un proche avenir, nous nous exposons à de très graves difficultés au prochain référendum.

Même si M. Bouchard dit que c'est insignifiant, il n'hésitera sans doute pas à accuser les fédéralistes à Ottawa et ailleurs de l'échec de la ratification de ce supposé insignifiant concept.

S'il considère ce concept comme insignifiant, il n'hésitera pas à tirer parti, comme il l'a fait dans le passé, du fait que la société distincte ne figure pas dans la Constitution.

Un deuxième sujet d'inquiétude, dont il a été question ce matin au comité et que le professeur Scott a soulevé, a trait aux peuples autochtones. En pratique, ce projet de loi rendra plus difficile l'adoption de modifications concernant les peuples autochtones. C'est un sujet de préoccupation parce que les négociations sur l'autonomie gouvernementale ont créé des attentes chez les peuples autochtones. Ces derniers ont exprimé le souhait que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit constitutionnalisé. Ce projet de loi rend pareille reconnaissance plus difficile à réaliser dans l'avenir.

Je ne minimise pas les difficultés maintenant. Je suis tout à fait d'accord avec le professeur Scott pour dire qu'il est déjà assez difficile d'inscrire toute reconnaissance de ce genre dans la Constitution, comme il le serait tout autant pour constitutionnaliser le caractère distinct du Québec. Cependant, cela ne me semble pas être un argument qui milite en faveur du fait de rendre cela encore plus difficile, comme le projet de loi C-110 propose de le faire.

Le sénateur Marchand et d'autres ont fait ressortir ce matin que la solution au problème des autochtones était peut-être d'ajouter, dans la Constitution, une clause de non-dérogation stipulant que cela ne déroge pas aux droits des peuples autochtones. Encore une fois, il me semble qu'il s'agit là d'une réponse que l'on donne

to various amendments. It was raised in the context of Meech Lake. There were various non-derogation clauses inserted that ultimately played a significant role in the defeat of the accord. Once a non-derogation clause is inserted, the question of why one matter has been singled out as protected and other matters are not included in that protection is raised.

I only raise the Meech Lake example to point out that the governments inserted in the Meech Lake Accord a non-derogation clause for aboriginal matters and the non-derogation clause was, on one hand, not seen as adequate by the aboriginal peoples, but, on the other, raised a host of concerns from various other interest groups to the effect that, if a non-derogation clause was necessary for aboriginal rights, it may also be necessary to protect their rights.

I do not think a non-derogation clause is the proper way to deal with these concerns.

My own view would be as follows: Notwithstanding the concerns about the merits of Bill C-110, it has been described by the Minister of Justice as an interim measure only. I take the minister at his word that that is the case. It would be acceptable as an interim measure because no constitutional amendment is imminent in any event; therefore, to have this law in place for a limited period of time I do not think would be unacceptable, notwithstanding the concerns it raises.

The difficulty is that the legislation is not drafted as an interim measure. In practical terms — and as practising politicians you are practical people — you would not disagree with me when I say, as I believe Professor Whyte has said, that if this measure is enacted in its current form, I find it very difficult to imagine any future government amending it. To amend this measure would be seen as taking away someone's rights; it would immediately be denounced as a removal of some right that has been given to some province, regardless of the nature of the amendment.

Let us say that we wanted to proceed with an aboriginal amendment at some point in the future and we did not have the consent required. The minister would offer to amend Bill C-110 or just to ignore Bill C-110. It seems to me that would cause an outcry.

Indeed, the reaction to the suggestion this morning from Senator Meighen to the suggestion that a sunset clause be introduced, which I think was made from the other side of the table, was that this would show that this is not a serious measure and that we should not include a sunset clause. If a sunset clause cannot be added that, in itself, is evidence that it is not an interim measure. It is intended *de facto* as a permanent measure. We all know that. I do not think you can seriously maintain that some future government will come along and remove the protections contained in this bill.

If the minister and the government are serious in their suggestion that this is an interim measure, and I take them at their word — and I believe they are — then it seems it me the

toujours lorsque des gens formulent certaines objections à diverses modifications. C'est arrivé dans le cas de l'Accord du lac Meech. Diverses clauses de non-dérogation insérées dans l'accord ont joué un rôle non négligeable dans l'échec de l'accord. Dès que l'on ajoute une clause de non-dérogation, la question de savoir pourquoi une question a fait l'objet d'une protection spéciale, mais non d'autres, est soulevée.

Je donne l'exemple de l'Accord du lac Meech uniquement pour montrer que les gouvernements ont ajouté une clause de non-dérogation à l'Accord du lac Meech pour les questions autochtones, clause que, d'une part, les peuples autochtones n'ont pas jugé acceptable, mais qui, d'autre part, a poussé divers autres groupes d'intérêt à formuler des réserves et à demander à ce que leurs droits soient également protégés.

Je ne pense pas qu'une clause de non-dérogation soit la bonne facon d'aborder ce problème.

Voici ce que je préconise: sous réserve des préoccupations relatives aux mérites du projet de loi C-110, le ministre de la Justice a décrit cela uniquement comme une mesure provisoire. Je prends le ministre au mot à cet égard. Ce serait acceptable en tant que mesure provisoire parce qu'aucune modification constitutionnelle n'est imminente; par conséquent, je ne pense pas qu'il soit inacceptable que cette loi soit en vigueur pour un temps limité, nonobstant les préoccupations qu'elle soulève.

Le problème, c'est que ce projet de loi n'est pas rédigé comme une mesure provisoire. En termes pratiques — et, en tant que politiciens, vous avez beaucoup de sens pratique —, vous serez certainement d'accord avec moi pour dire que, comme le professeur Whyte l'a dit, je crois, si cette mesure est adoptée sous sa forme actuelle, il est difficile d'imaginer qu'un futur gouvernement puisse la modifier un jour. Toute modification de cette mesure serait perçue comme une atteinte aux droits de quelqu'un; quelle que soit la nature de cette modification, on la dénoncerait immédiatement comme une tentative en vue d'enlever à une province certains droits qui lui ont été accordés.

Supposons que nous voulions un jour apporter une modification constitutionnelle touchant les autochtones et que nous n'ayons pas le consentement requis. Le ministre offrirait alors de modifier le projet de loi C-110 ou de ne pas en tenir compte, tout simplement. Il me semble que cela provoquerait un tollé.

En fait, lorsque le sénateur Meighen a suggéré ce matin qu'on inclue une disposition de temporarisation dans ce projet de loi, suggestion qui, je crois, venait de l'autre côté de la table, la réaction a été que cela montrerait qu'il ne s'agit pas d'une mesure sérieuse et que nous ne devrions donc pas y inclure une telle disposition. Le fait qu'on ne puisse pas y inclure une disposition de temporarisation est en soi une preuve qu'il ne s'agit pas d'une mesure provisoire. En fait, cette mesure a un caractère permanent. Nous le savons tous. Je ne crois pas qu'on puisse penser sérieusement qu'un gouvernement futur viendra enlever à une province ou une autre la protection que lui assure ce projet de loi.

Si le ministre et le gouvernement sont sérieux lorsqu'ils disent qu'il s'agit là d'une mesure provisoire, et je les prends au mot—et je crois qu'ils sont vraiment sérieux—, il me semble qu'il

appropriate procedure is to insert a termination clause, a sunset clause, in this bill, which would say that the bill will cease to have effect, I suggest, five years after its coming into force. That will ensure that the bill is an interim measure.

Indeed, it seems it me that is the only way to ensure that it is an interim measure because the time to put a limit on a right is at the time the right is being conferred. If you give something and then try to take it away, as we all know, you cause great difficulty. In my view, the time to insert limits on what is being proposed here is at the time of enactment. Therefore, it would be appropriate, I think, to insert a clause stating that, after five years, it will cease to have effect.

That five-year period will give governments and Canadians an opportunity to consider the need for amendments to the amending formula, and if, at the end of that five-year period, there is a consensus on an approach to amendment, then that consensus can be proceeded with in accordance with the amending formula.

If, on the other hand, there is no consensus in favour of a new approach, it would then also be appropriate that Bill C-110 cease to have effect because the premise of Bill C-110 itself is that you should not enact changes of a permanent nature without a broad consensus among governments of the provinces. If there is no consensus in favour of Bill C-110, and I detect none at the present time, then, by its own logic, Bill C-110 should not be proceeded with or should not continue to have effect because it fails its own test, as I believe Mr. Petter indicated to you when he appeared here a couple of days ago.

The termination clause is superior, in my view, to a non-derogation clause because I believe non-derogation clauses are not desirable in principle. It also ensures that the amending formula and future amendments to it can be dealt with through the appropriate channel, which is the amending formula in the Constitution Act rather than through future amendments to this bill if enacted.

If Bill C-110 is enacted and becomes a permanent law, there is then the natural tendency for future governments to say, "Rather than proceed with amendments to the amending formula, we will enact amendments to Bill C-110 as we see fit, or as we and some provinces see fit." How ironic that would be, when the purpose of Bill C-110 is to provide the requirement of a consensus among the provinces but Bill C-110 itself could be amended without any provincial consent. Indeed, it seems that it is being advanced without any meaningful consent of the provinces, or at least without the kind of consensus that Bill C-110 itself requires for constitutional resolution.

conviendrait d'inclure une disposition de temporarisation qui dirait que le projet de loi cesserait d'être en vigueur cinq ans, c'est ce que je propose, après son entrée en vigueur. Cela ferait officiellement de ce projet de loi une mesure provisoire.

En fait, il me semble que ce serait la seule façon de s'assurer que cette mesure est provisoire parce que, si on veut limiter un droit, c'est au moment où ce droit est conféré qu'il faut le faire. Comme nous le savons tous, si on donne quelque chose à quelqu'un et qu'on essaie ensuite de le lui enlever, cela cause des problèmes. À mon avis, si on veut imposer des limites à l'égard de ce qui est proposé dans ce projet de loi, c'est avant son adoption qu'il faut le faire. Par conséquent, je crois qu'il conviendrait d'inclure dans cette mesure une disposition de temporarisation disant qu'elle cessera d'être en vigueur après cinq ans.

Cette période de cinq ans donnera aux gouvernements et aux Canadiens la chance d'examiner la nécessité de modifier la formule de modification et si, à la fin de cette période de cinq ans, on s'entend sur une nouvelle formule de modification, on pourra alors apporter les changements nécessaires pour adopter cette nouvelle formule en respectant l'ancienne formule de modification.

Si, par contre, on ne s'entend pas sur une nouvelle formule, il conviendrait alors que le projet de loi C-110 cesse d'être en vigueur parce qu'il est lui-même fondé sur le principe selon lequel on ne doit pas faire de changements permanents sans qu'il y ait un large consensus entre les gouvernements des provinces. S'il n'existe pas de consensus en faveur du projet de loi C-110, et je n'en vois aucun dans le moment, alors ce projet de loi ne devrait pas être adopté ou ne devrait pas rester en vigueur parce qu'il ne respecte pas le principe sur lequel il est lui-même fondé, ce que M. Petter vous a signalé, je crois, lorsqu'il a témoigné devant vous il y deux jours.

À mon avis, une disposition de temporarisation est meilleure qu'une disposition de non-dérogation parce que je crois que les dispositions de non-dérogation ne sont pas souhaitables en principe. Cela permet aussi de s'assurer que tout changement futur apporté à la formule de modification peut se faire par la voie normale, qui est la procédure prévue dans la Loi constitutionnelle, et non par des modifications à ce projet de loi s'il est adopté.

Si le projet de loi C-110 est adopté et devient une loi permanente, les futurs gouvernements auront une tendance naturelle à dire: «Au lieu de modifier la formule de modification elle-même, nous apporterons des modifications au projet de loi C-110 comme nous jugerons bon de le faire ou comme nous et certaines provinces jugerons bon de le faire.» Cela ne serait-il pas le comble de l'ironie que le projet de loi C-110 lui-même puisse être modifié sans le consentement des provinces lorsqu'on sait que le but de cette mesure est justement d'exiger que toute modification fasse l'objet d'un consensus entre les provinces? En fait, il me semble qu'on soit en train de faire adopter ce projet de loi sans le consentement véritable des provinces ou du moins sans le genre de consensus que le projet de loi C-110 lui-même exige à l'égard de toute résolution constitutionnelle.

You have an ironic situation where the federal government may, in the future, fall into the tendency of proposing amendments to Bill C-110, if it is a permanent measure, in the face of opposition from, or a lack of consensus among, the provinces.

That is my recommendation, senators. I thank you for your consideration. I would welcome any comments or questions you may have.

The Chairman: Thank you, Professor Monahan.

Senator Beaudoin: Thank you, Mr. Chairman. You agree, I understand, with my colleague, Senator Meighen, that a sunset clause may be a very good solution. I am inclined to agree that there is a lot of merit in that proposal. Obviously, if it is true that it is a simple statute, it may be amended at any time. It may even be amended before five years have elapsed. After all, what Parliament may do, Parliament may also undo. If, next year, we are lucky enough to find a definite formula of amendment, of course an enacted Bill C-110 would disappear. It is certainly a viable solution.

We have considered almost all possible forms of amendment, such as the four-region veto, or the five-region veto which we are now discussing. We discussed the Meech formula and the Charlottetown formula. However, there is one formula we have never really considered, and I would like to have your opinion on it: It is that we keep 7-50, but no province, as such, would have a veto, except the aboriginals, for their rights, and Quebec, for the matters where Quebec is specific. There is an obstacle to the formula of amendment. I have always thought that Quebec reacts very strongly when language, culture, education, and things of that sort and the subjects of discussion, but when the subject is economics and other issues, Quebec may go along with the general consent of the country.

As a constitutional expert, do you think this formula should be rejected out of hand, or does it offer some possibilities? Keeping the 7-50 formula of amendment, which is quite reasonable, but entrenching the rights of the aboriginals — and they are covered in section 35 but perhaps they want more protection — and giving Quebec a constitutional assurance that never in the future will we go against what Quebec considers to be a vital interest, to me, is one possibility. Should we not study that? As I understand it, people reject that idea and say that it is dreaming in technicolour. I am not sure that it is. We have tried everything else. Do not forget, unanimity is impossible. You cannot have unanimity on everything or almost everything. It will never work. The regional veto has been rejected two or three times. It does not mean that it is bad, but it has been rejected. Perhaps you would comment on the other suggestion.

L'ironie de la situation, c'est que le gouvernement fédéral pourrait, à l'avenir, avoir tendance à proposer des modifications au projet de loi C-110, si c'est une mesure permanente, devant l'opposition des provinces ou l'absence d'un consensus entre ces dernières.

C'est ma recommandation, sénateurs. Je vous remercie de m'avoir écouté. Je suis prêt à entendre vos observations et à répondre à vos questions.

Le président: Merci, professeur Monahan.

Le sénateur Beaudoin: Merci, monsieur le président. Si je comprends bien, vous êtes d'accord avec mon collègue, le sénateur Meighen, pour dire qu'une disposition de temporarisation serait une très bonne solution. Je suis enclin à reconnaître que c'est une proposition fort valable. Évidemment, s'il est vrai que ce n'est qu'un simple statut, il peut être modifié n'importe quand. Il peut même être modifié avant la fin de la période de cinq ans. Après tout, ce que le Parlement peut faire, il peut aussi le défaire. Si, l'an prochain, nous étions assez chanceux pour trouver une formule de modification définitive, le projet de loi C-110, même s'il était en vigueur, disparaîtrait immédiatement. C'est certainement une solution viable.

Nous avons examiné presque toutes les formules de modification possibles, comme les quatre veto régionaux, ou les cinq veto régionaux, ce dont nous discutons dans le moment. Nous avons discuté de la formule du lac Meech et de celle de Charlottetown. Cependant, il y a une formule que nous n'avons jamais vraiment examinée, et je voudrais connaître votre opinion à ce sujet. L'idée serait de garder la formule 7-50 sans qu'aucune province comme telle n'ait un droit de veto, sauf les autochtones, à l'égard de leurs droits, et le Québec, à l'égard des questions qui le concerne de façon particulière. Il y a un obstacle à la formule de modification. J'ai toujours pensé que le Québec réagit très fortement lorsque les discussions portent sur la langue, la culture, l'éducation et d'autres choses de ce genre, mais que, lorsqu'il s'agit de questions économiques ou autres, le Québec peut fort bien aller dans le même sens que le reste du pays.

À titre de constitutionnaliste, pensez-vous que cette formule devrait être rejetée d'emblée ou qu'elle offre certaines possibilités? À mon avis, ce serait une possibilité que de garder le formule 7-50, qui est tout à fait raisonnable, en constitutionnalisant toutefois les droits des autochtones — qui sont protégés à l'article 35, mais les autochtones veulent peut-être une meilleure protection - et en donnant au Québec l'assurance constitutionnelle que nous n'irons jamais à l'encontre de ce qu'il considère comme un intérêt vital. Ne devrions-nous pas étudier cette possibilité? Si je comprends bien, les gens rejettent cette idée et disent que c'est rêver en couleurs. Je ne suis pas certain que ce soit le cas. Nous avons essayé toutes les autres solutions. N'oubliez pas que l'unanimité est impossible. On ne peut pas avoir l'unanimité sur tout ou presque tout. Cela ne fonctionnera jamais. Le veto régional a déjà été rejeté deux ou trois fois. Cela ne veut pas dire que l'idée est mauvaise, mais elle a été rejetée. Vous avez peut-être des observations à faire au sujet de l'autre suggestion.

Mr. Monahan: I would not want to say that it would not merit further study. I suppose as constitutional lawyers we love to study anything — the more study, the better.

My own sense would be, senator, that, in the last two rounds of constitutional negotiations, Meech Lake and Charlottetown, there was a consensus on the amending formula, namely, that matters in section 42 should require unanimous consent and that there should be an expanded right to opt out, with compensation, under section 40. That was acceptable to the government of Quebec on two occasions, both in 1987 and in 1992. I take it, therefore, it meets your desired objective, which is to protect the essential interests of the province of Quebec, because it means that either Quebec has to consent or, if it does not have to consent, it can opt out and obtain compensation.

## Senator Beaudoin: But not in everything.

Mr. Monahan: In the Meech Lake Accord, yes, it covers any amendment derogating from powers. It is the same in the Charlottetown Accord. For any amendment derogating from powers such that the province opts out, reasonable compensation will be payable to the province. That is the desirable way to go.

The difficulty with the approach that you suggest is that it seems to involve some particular right of veto to a particular individual province. Again, our experience in the last 10 years indicates that that is not likely to meet with general consensus amongst other governments — that is, other than the Government of Quebec — and amongst Canadians outside of the province of Quebec. On that ground, it would seem doubtful that it could form a basis of a consensus across the country; whereas, the Meech Lake Accord formula and the Charlottetown Accord have the virtue of at least having been accepted by all governments on two separate occasions. I agree that they were never enacted for a variety of reasons, but that would be the best direction in which to move.

Senator Beaudoin: But if it has not been adopted, then it was rejected. The Meech Lake Accord went further than the Charlottetown Accord. What people in Quebec are fearing, to a certain extent, is the question of the creation of new provinces. At least in Bill C-110, with the five vetoes, there is protection for the question of the institution of the Senate and the creation of new provinces. In other words, both examples have been rejected.

I think we should try it again. We must try again next year. We may experience, for one year, another formula of amendment, because this is what it is, in fact. Indirectly, it is a new formula of amendment that is added. Perhaps you think that it is dreaming in colour to believe that we may enshrine in the Constitution some obstacle to the formula of amendment and leave it untouched. I have the greatest respect for that point of view, but I am a little bit less optimistic for the future.

M. Monahan: Je ne veux pas dire que cette suggestion ne mérite pas une étude plus approfondie. Je suppose que, en tant que constitutionnalistes, nous aimons étudier n'importe quoi — plus nous étudions, mieux c'est.

Je dirais, sénateur, que, lors des deux dernières rondes de négociations, au lac Meech et à Charlottetown, il y avait un consensus sur la formule de modification. On s'entendait sur le fait que les questions prévues à l'article 42 devraient nécessiter le consentement unanime et que le droit de retrait avec compensation prévu à l'article 40 devrait être élargi. Le gouvernement du Québec a jugé ces conditions acceptables à deux reprises, soit en 1987 et en 1992. Je suppose donc que cela atteint l'objectif que vous visez, qui est de protéger les intérêts vitaux du Québec, parce que cela veut dire que le Québec doit donner son consentement ou, s'il n'a pas à donner son consentement, qu'il peut se retirer et obtenir une juste compensation.

Le sénateur Beaudoin: Mais pas dans tous les cas.

M. Monahan: Dans l'Accord du lac Meech, cela s'applique à toute modification portant atteinte aux pouvoirs des provinces. C'est la même chose dans l'Accord de Charlottetown. Toute province qui se dissocie d'une modification portant atteinte à ses pouvoirs recevra une compensation raisonnable. C'est la façon souhaitable de procéder.

Le problème que pose la formule que vous proposez, c'est qu'elle semble donner un droit de veto spécial à une province en particulier. Encore une fois, notre expérience des dix dernières années révèle que cette formule a peu de chances de faire l'objet d'un consensus général entre les autres gouvernements — c'est-à-dire les gouvernements autres que celui du Québec — et au sein de la population canadienne à l'extérieur de la province de Québec. Il semble donc peu probable que cette formule puisse être acceptée de façon générale d'un bout à l'autre du pays. Par contre, la formule du lac Meech et celle de Charlottetown ont l'avantage d'avoir au moins été acceptées par tous les gouvernements à deux occasions distinctes. Je sais qu'elles n'ont jamais été adoptées pour diverses raisons, mais ce serait la meilleure direction à prendre.

Le sénateur Beaudoin: Mais si elles n'ont pas été adoptées, c'est qu'elles ont été rejetées. L'Accord du lac Meech est allé plus loin que l'Accord de Charlottetown. Ce qui fait peur aux Québécois, dans une certaine mesure, c'est la question de la création de nouvelles provinces. Au moins, dans le projet de loi C-110, avec les cinq veto, il existe une protection en ce qui concerne le Sénat et la création de nouvelles provinces. Autrement dit, ces deux formules ont été rejetées.

Je crois que nous devrions essayer de nouveau. Nous devons essayer de nouveau l'an prochain. Nous pourrons faire l'expérience, pendant un an, d'une nouvelle formule de modification, car c'est ce que cette mesure fait en réalité. Elle ajoute indirectement une nouvelle formule de modification. Vous pensez peut-être que c'est rêver en couleurs que de croire que nous pouvons inclure dans la Constitution un obstacle à la formule de modification et ne plus y toucher. Je respecte ce point de vue, mais je suis un peu moins optimiste quant à l'avenir.

Mr. Monahan: It is very difficult to get any constitutional amendment enacted in Canada. I certainly believe that. But the issue of the creation of new provinces was dealt with in the Charlottetown Accord slightly differently in that you could not block the creation of a new province. However, that province would not participate, for purposes of the amending formula, as part of the requirements for the amending formula. That was an attempt to address Quebec's concerns about the creation of new provinces and its dilution of Quebec's role in that process. That was acceptable to the then government of Quebec and the National Assembly of Quebec.

**Senator Beaudoin:** Yes, and the territories. But the fact is that the Canadian people rejected that.

Mr. Monahan: I do not see that as the reason why they rejected it. There were many reasons why people voted against the Charlottetown Accord, but I am not sure that that was one of them. Who knows why people voted against it. There are other elements of the Charlottetown Accord that contained much more salient reasons as to why people were objecting to the Charlottetown Accord apart from the amending formula provisions.

In the Meech Lake Accord, we had a lot of objection about the amending formula and how terrible it was that we were to have this amending formula, but that objection was not raised in anyway as strongly in Charlottetown. Mr. Wells was one of the most vociferous critics of the Meech Lake Accord. He was terribly opposed to this awful amending formula in the Meech Lake Accord. He signed the Charlottetown Accord. Indeed, he signed an agreement in June of 1990 that contained that provision.

Senator Beaudoin: Yes, and they rescinded the resolution.

Mr. Monahan: We will not get back into that one.

Senator Murray: It may be the last chance you get to criticize him, since he will be appointed to the bench.

Senator Gauthier: Mr. Monahan, I agree with you that this is a modest bill. It has much to be modest about. This is a difficult subject.

Senator Rivest: This is a Liberal bill.

Senator Gauthier: I also think, like you, that it imposes serious restrictions on ministers, but on no one else. You also alluded to the distinct society. You said that it would be more difficult now to have an amendment put into the Constitution that would recognize Quebec as a distinct society. Am I correct?

Mr. Monahan: Yes.

Senator Gauthier: The House of Commons and the Senate have both approved a resolution concerning the distinct society approach of Quebec. If, for example, it is possible for other than ministers to initiate resolutions, motions or Constitutional amendments, a province or the Senate could initiate such a measure and proceed, could it not? The House of Commons has already pronounced on this. They still must approve it, but it

M. Monahan: Il est très difficile de faire adopter toute modification constitutionnelle au Canada. Je suis certainement de cet avis. Mais la question de la création de nouvelles provinces avait été traitée d'une façon légèrement différente dans l'Accord de Charlottetown, en ce sens qu'on ne pouvait pas bloquer la création d'une nouvelle province. Cependant, cette nouvelle province ne participerait pas aux fins de la formule de modification. C'était là une tentative en vue de répondre aux préoccupations du Québec à l'égard de la création de nouvelles provinces et de la dilution de son rôle dans ce processus. Cela avait été accepté à l'époque par le gouvernement du Québec et par l'Assemblée nationale du Québec.

Le sénateur Beaudoin: Oui, et par les territoires. Mais il n'en reste pas moins que les Canadiens ont rejeté cette proposition.

M. Monahan: Je ne crois pas que ce soit là la raison pour laquelle les gens ont rejeté l'Accord de Charlottetown. Ils ont voté contre cet accord pour de nombreuses raisons, mais je suis certain que ce n'était pas là une d'entre elles. Qui sait pourquoi les Canadiens ont voté contre cet accord. Il y a d'autres éléments de l'Accord de Charlottetown qui sont beaucoup plus susceptibles que les dispositions relatives à la formule de modification d'avoir amené les gens à s'opposer à cet accord.

Dans l'Accord du lac Meech, il y a eu beaucoup d'objections au sujet de la formule de modification, qu'on trouvait terrible, mais ces objections n'ont pas été soulevées de façon aussi forte à Charlottetown. M. Wells était de ceux qui ont critiqué l'Accord du lac Meech avec le plus de véhémence. Il était terriblement opposé à cette terrible formule de modification qui était prévue dans l'Accord du lac Meech. Mais il a signé l'Accord de Charlottetown. En fait, il a signé, en juin 1990, un accord qui contenait cette disposition.

Le sénateur Beaudoin: Oui, et cette résolution a été annulée.

M. Monahan: Nous ne reviendrons pas là-dessus.

Le sénateur Murray: C'est peut-être la dernière chance que vous avez de le critiquer puisqu'il sera nommé à la magistrature.

Le sénateur Gauthier: M. Monahan, je suis d'accord avec vous pour dire que c'est un projet de loi modeste. Il a bien des raisons d'être modeste. C'est un sujet difficile.

Le sénateur Rivest: C'est un projet de loi libéral.

Le sénateur Gauthier: Je crois aussi, comme vous, qu'il impose de sérieuses restrictions aux ministres, mais à personne d'autre. Vous avez également fait allusion à la société distincte. Vous avez dit qu'il serait plus difficile maintenant de modifier la Constitution pour reconnaître le Québec comme une société distincte. Est-ce juste?

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Gauthier: La Chambre des communes et le Sénat ont tous deux adopté une résolution reconnaissant le Québec comme une société distincte. Si, par exemple, il est possible pour d'autres que les ministres de présenter des résolutions, des motions ou des modifications constitutionnelles, une province ou le Sénat pourrait présenter une telle mesure, n'est-ce pas? La Chambre des communes s'est déjà prononcée sur cette question. Il

would be quite difficult for the House of Commons to refuse to pronounce on something it already has adopted, would it not?

Mr. Monahan: With the greatest of respect, it is theoretically possible for a backbencher of a party with only two seats in the House of Commons to propose any measures. However, the practical reality is that these measures will not be adopted. Everyone sitting around this table knows that. These measures will not be adopted unless the government is in support of them.

**Senator MacEachen:** There is nothing in the bill that prevents the government from giving support to it.

Mr. Monahan: Of course not, senator.

**Senator Gauthier:** Nothing in the bill prevents a minister from voting on such a resolution.

Mr. Monahan: Exactly.

Senator Gauthier: That could happen, could it not?

Mr. Monahan: Anything could happen, but it never does. With all due respect to the senators — both of whom have great experience as house leaders and working on the government side — for someone who has worked in that context to suggest that we can have a constitutional resolution adopted that the government is not in favour of is —

Senator MacEachen: We are not suggesting that.

Mr. Monahan: I thought you were saying, "Is that not possible?"

Senator Gauthier: No.

Mr. Monahan: You can introduce anything you want, but you will not get a vote on it because the government will not allow it to come it a vote.

Senator MacEachen: What you are doing this morning, professor, is teaching your grandmother how to suck eggs. If you stuck to your law instead of politics, you would have more credibility. You are telling us all about the politics, how politicians will act, how Parliament will act and how provinces will act, but saying very little about the law.

**Senator St. Germain:** You are bringing logic to the argument and you are doing a good job of it. Please continue.

Mr. Monahan: I am sorry, senator, but I am a practical person, notwithstanding the fact that I am an academic. I do not deal with these questions. I apologize for that. I agree with you that I am venturing onto terrain that you are far more knowledgeable about than I. However, I am afraid that I cannot deal with these questions in some abstract, academic way. You seem to urge me to say, "But, is not it true that some backbencher could introduce a motion; is not it true that nothing in this bill prevents the government from voting for it?"

faut toujours obtenir son approbation, mais ne serait-il pas difficile pour la Chambre des communes de refuser d'approuver une mesure en faveur de laquelle elle s'est déjà prononcée?

M. Monahan: Sauf le respect que je vous dois, il est théoriquement possible pour un député d'arrière-ban représentant un parti qui n'a que deux sièges à la Chambre des communes de proposer des mesures. Cependant, dans la pratique, ces mesures ne seront pas adoptées. Tous ceux qui sont assis autour de cette table le savent. Ces mesures ne seront pas adoptées à moins que le gouvernement ne les appuie.

Le sénateur MacEachen: Il n'y a rien dans le projet de loi qui empêche le gouvernement d'appuyer une telle mesure.

M. Monahan: Bien sûr que non, sénateur.

Le sénateur Gauthier: Rien dans le projet de loi n'empêche un ministre de voter en faveur d'une telle résolution.

M. Monahan: Exactement.

Le sénateur Gauthier: Cela pourrait arriver, n'est-ce pas?

M. Monahan: Tout pourrait arriver, mais ce n'est jamais le cas. Sauf le respect que je dois aux sénateurs — qui ont tous deux une riche expérience en tant que leaders parlementaires et en tant que membres du gouvernement —, entendre quelqu'un qui a travaillé dans ce contexte dire que nous pouvons faire adopter une résolution constitutionnelle que le gouvernement n'appuie pas est...

Le sénateur MacEachen: Ce n'est pas ce que nous disons.

M. Monahan: Je croyais que vous aviez dit: «Cela n'est-il pas possible?»

Le sénateur Gauthier: Non.

M. Monahan: Vous pouvez présenter n'importe quelle mesure que vous voulez, mais elle ne sera pas mise aux voix parce que le gouvernement ne permettra pas qu'elle le soit.

Le sénateur MacEachen: Ce que vous faites ce matin, professeur, c'est montrer à un vieux singe à faire des grimaces. Si vous vous en teniez au droit au lieu de parler de politique, vous auriez plus de crédibilité. Vous nous parlez de politique, vous nous dites comment les politiciens agiront, comment le Parlement agira et comment les provinces agiront, mais vous ne parlez pas beaucoup de droit.

Le sénateur St. Germain: Vous donnez un sens logique à la discussion et vous réussissez bien. Veuillez continuer.

M. Monahan: Je suis désolé, sénateur, mais j'ai beaucoup de sens pratique pour un universitaire. Ces questions ne sont pas de mon ressort. Je m'en excuse. Vous avez raison de dire que je m'aventure dans un domaine que vous connaissez beaucoup mieux que moi. Cependant, j'ai bien peur de ne pas pouvoir aborder ces questions de façon abstraite, comme on le fait dans le monde universitaire. Vous semblez vouloir m'amener à dire: «N'est-il pas vrai qu'un député d'arrière-ban pourrait présenter une motion et que rien dans ce projet de loi n'empêcherait le gouvernement de voter en faveur d'une telle motion?»

I agree. You are quite correct. But I say that it is not a modest measure. I never said it was a modest measure.

Senator Gauthier: No. I said it.

Mr. Monahan: You said that I said it was a modest measure. I do not say it is a modest measure. I say it is very significant. It is so significant because it practically means that no amendment will be adopted by the House of Commons unless this requirement is met. You say, "But I know nothing about that; I have no capacity to pronounce upon it". I am willing to wager any amount of money that, if I come back here in any number of years you would like in order for you to point out the amendments that have been passed in violation of Bill C-110, there will be none.

Senator MacEachen: All I am saying, with due respect, is that when you make that statement, it is a political judgment, period, and I respect it as a political judgment, period.

Mr. Monahan: It is an observation, senator, about the workings of Parliament and the workings of the House of Commons.

Senator MacEachen: Absolutely, and it is a political judgment. I have no problem with anyone making political judgments, but they ought to be understood as political judgments and nothing else.

Senator Murray: In addition to his academic credentials, Professor Monahan has considerable personal experience, at least in the last two rounds of constitutional negotiations, as an advisor to the Government of Ontario. I wish to ask him several questions that bear more on his appreciation of the political and constitutional situation in the country.

In view of your own experience, and knowing what you know of the history of this country for the past 15 years, do you think that the commitment made to Quebecers by Prime Minister Chrétien during the referendum campaign was a right and proper commitment for the Prime Minister of Canada to have made?

Mr. Monahan: I make no judgment on that.

I wish to respond to Senator MacEachen, because I take issue with the characterization of my remarks. My remarks may involve a judgment about the nature and behaviour of our political institutions. Indeed, an understanding of constitutional conventions involves an assessment of the behaviour of politicians. However, as you are aware, senator, those matters have been pronounced upon by the courts and are the subject of analysis by constitutional lawyers. In my respectful judgment, senator, it is appropriate for this committee and this Senate to deal with this bill in its practical effect, not in some academic world that has no relationship to the functioning of institutions. You may take a different view.

Senator MacEachen: That is what I have been trying to do since the committee began.

Je suis d'accord. Vous avez parfaitement raison. Mais je dis que ce n'est pas une mesure modeste. Je n'ai jamais dit que c'était une mesure modeste.

M. Gauthier: Non, c'est moi qui l'ai dit.

M. Monahan: Vous avez dit que j'avais dit que c'était une mesure modeste. Je ne dis pas que c'est une mesure modeste. Je dis qu'elle est très importante. Elle est importante parce qu'elle veut pratiquement dire qu'aucune modification ne sera adoptée par la Chambre des communes sans qu'elle satisfasse aux exigences prévues dans ce projet de loi. Vous me dites que je n'y connais rien, que je ne peux pas me prononcer sur cette question. Je suis prêt à parier n'importe quel montant que si je reviens ici dans un certain nombre d'années pour que vous m'énumériez les modifications qui auront été adoptées en contravention du projet de loi C-110, il n'y en aura aucune.

Le sénateur MacEachen: Tout ce que je dis, sauf votre respect, c'est que, lorsque vous faites une telle affirmation, c'est un jugement politique, et je respecte cette affirmation comme étant un jugement politique. C'est tout.

M. Monahan: C'est une observation, sénateur, sur les rouages du Parlement et de la Chambre des communes.

Le sénateur MacEachen: Absolument, et c'est un jugement politique. Je n'ai aucune objection à ce que les gens fassent des jugements politiques, mais ils doivent être compris comme étant comme des jugements politiques et rien d'autre.

Le sénateur Murray: En plus de ses compétences en tant qu'universitaire, le professeur Monahan a une expérience personnelle considérable à titre de conseiller auprès du gouvernement de l'Ontario lors des deux dernières rondes de négociations constitutionnelles. Je veux lui poser plusieurs questions qui se rapportent davantage à sa perception de la situation politique et constitutionnelle dans notre pays.

Compte tenu de votre expérience et de ce que vous savez de l'histoire de notre pays au cours des quinze dernières années, croyez-vous que M. Chrétien a eu raison, en tant que premier ministre du Canada, de prendre l'engagement qu'il a pris envers les Québécois pendant la campagne référendaire?

M. Monahan: Je ne me prononcerai pas à ce sujet.

Je tiens à répondre au sénateur MacEachen. Je m'inscris en faux contre ce qu'il a dit au sujet de mes observations. Il se peut que je porte un jugement sur la nature de nos institutions politiques et la manière dont elles fonctionnent. De fait, la compréhension de nos conventions politiques nécessite une évaluation du comportement de nos politiciens. Toutefois, comme vous le savez, sénateur, les tribunaux ont statué sur ces questions et les constitutionnalistes en font l'analyse. En toute déférence, sénateur, je crois que le comité et le Sénat doivent examiner le projet de loi sous son angle pratique, et non pas d'un point de vue théorique sans rapport avec le fonctionnement des institutions. Vous différez peut-être d'avis.

Le sénateur MacEachen: C'est ce que j'ai tenté de faire depuis le commencement des travaux du comité.

Mr. Monahan: I draw a distinction between those kinds of issues and commenting on the wisdom or desirability of particular commitments made. I make no comment upon Mr. Chrétien's commitment. I take it that he made that commitment. I take it that it is a serious commitment. I take it that there is an obligation to respond to that and to make good on that commitment, and we should try to do so.

I take it that Bill C-110, as an interim measure, is acceptable. It does respond to the commitment that the Prime Minister has made and can and should be supported as an interim measure. However, I do not think it is desirable as a permanent measure.

Senator Murray: Quite apart from the fact that the commitment was made on the eve of the referendum vote, Mr. Chrétien is conscious of the fact that Quebec opposed the 1982 Constitution and the amending formula, and is concerned lest amendment be made affecting Quebec's place in Confederation without its consent.

I happen to believe that, under those circumstances, it was right and proper for the Prime Minister of Canada to say, "Until we get to the point where we have an amending formula that is acceptable to Quebec, the federal government will undertake not to proceed with an amendment affecting your interests without your consent."

Are you reluctant to comment on that?

Mr. Monahan: No. I have no difficulty with that, senator. I think it is appropriate. I would not want the federal government to proceed with amendments that would affect Quebec's powers. I do not mean to somehow dissociate myself from that. I thought you were leading me to express a negative. I have no difficulty with that. I do not think you would even need a bill to do that. The government could simply say that it will not proceed, as a matter of policy, with an amendment which would affect Quebec's interests. Again, it is entirely appropriate to do so by way of legislation as an interim measure.

**Senator Murray:** What would you say to a bill that specifically respected the commitment that Mr. Chrétien made to Quebecers; a Quebec-specific consent instead of this system of regional consents?

Mr. Monahan: I would have no difficulty with that. I think that would be acceptable as an interim measure.

**Senator Murray:** Would it be preferable to the present bill?

Mr. Monahan: I am not sure whether it would be preferable to the present bill. At this point in the process, and in an attempt to be practical, I would observe that the approach which would be most likely to meet with some success would be to impose a sunset clause on the bill rather than to try to rework the entire bill. If the government were willing to do that, that may well be a preferable way to deal with this commitment. Yes, I would agree with that.

Senator Murray: As one who is close to affairs in Ontario, what is your understanding of the position of the present Ontario government with respect to this bill?

M. Monahan: Je tiens à faire une différence entre des questions de ce genre et les observations concernant l'opportunité d'engagements qui ont été pris. Je ne me prononcerai pas au sujet de l'engagement pris par M. Chrétien. Je crois comprendre qu'il a pris cet engagement et qu'il était sérieux. J'estime que nous avons l'obligation d'y donner suite, et c'est ce que nous devons nous efforcer de faire.

Je crois que le projet de loi est acceptable en tant que mesure provisoire. Il donne suite à l'engagement pris par le premier ministre. Aussi, nous pouvons et devons appuyer ce projet de loi en tant que mesure provisoire. Je ne crois pas cependant qu'il devrait avoir un caractère permanent.

Le sénateur Murray: Indépendamment du fait que cet engagement a été pris à la veille du référendum, M. Chrétien n'a pas oublié que le Québec s'est opposé à la Constitution de 1982 et à la formule d'amendement, et il craint que des modifications ne soient apportées qui auraient pour effet de changer le statut du Québec dans la Confédération sans son consentement.

Dans ces circonstances, je crois que le premier ministre du Canada a eu raison de dire que tant qu'une formule d'amendement acceptable pour le Québec n'aurait pas été trouvée, le gouvernement fédéral s'engage à n'apporter aucune modification qui affecterait les intérêts du Québec sans son consentement.

Avez-vous objection à dire ce que vous en pensez?

M. Monahan: Non, pas du tout, sénateur. Je crois que le gouvernement a eu raison. Je ne voudrais pas que le gouvernement fédéral adopte des modifications qui porteraient atteinte aux pouvoirs du Québec. Je n'entends pas me dissocier de cet engagement. J'ai cru que vous tentiez de m'amener dans la voie opposée. Je ne trouve rien à redire. Je ne crois même pas qu'un projet de loi serait nécessaire. Le gouvernement n'a qu'à dire qu'il n'adoptera pas de modification qui porterait atteinte aux intérêts du Québec. Là encore, il est tout à fait indiqué de le faire par le truchement d'une loi provisoire.

Le sénateur Murray: Que diriez-vous d'un projet de loi qui respecterait l'engagement de M. Chrétien envers les Québécois, c'est-à-dire un projet de loi qui reposerait sur le consentement du Québec plutôt que sur un système de consentement des régions?

M. Monahan: Je n'aurais aucune objection. Je crois que ce serait acceptable à titre provisoire.

Le sénateur Murray: Est-ce que ce serait préférable au projet de loi actuel?

M. Monahan: Je n'en suis pas sûr. Dans l'état actuel des choses et d'un point de vue pratique, je crois que la meilleure solution serait d'inclure une disposition de temporisation dans le projet de loi au lieu d'essayer de refondre tout le projet de loi. Si le gouvernement acceptait cette solution, ce pourrait bien être une meilleure façon de donner suite à l'engagement pris.

Le sénateur Murray: Puisque vous êtes au courant des affaires de l'Ontario, pouvez-vous nous dire quelle est la position du gouvernement ontarien au sujet de ce projet de loi?

Mr. Monahan: I have no knowledge of that, senator, and could not comment on it.

Senator Murray: Why do you suggest a five-year sunset clause? Apparently, the Prime Minister intends to convene a conference in 1997 specifically on the amending formula pursuant to section 49. I think he believes he is obliged to do so. In any case, he is convening it. Why not a one-year sunset?

Mr. Monahan: A five-year sunset is preferable because, although there will be a conference before April of 1997, even if there were some general agreement, it would take a period of time after that for any amendment to be enacted.

I am also mindful of the fact that Mr. Bouchard is the premier of Quebec and presumably will be at that time. It may be very difficult to deal with Mr. Bouchard. The five-year time limit gives some opportunity to have a government of federalist persuasion in the province of Quebec. The five-year sunset would give federalists greater breathing space in which to try to respond.

Senator Murray: Finally, the British Columbia government and others have put forward the position that, because there is a sovereigntist government in Quebec City, with a premier-designate who has already indicated that he is not interested in pursuing constitutional reform with the federal government and the other partners in Confederation, we should forget about it, possibly until there is a federalist government in Quebec City.

Notwithstanding the presence of a separatist government in Quebec, do you believe that a constitutional initiative over the next 12 to 18 months is needed to reinforce the federalist cause in Quebec and to win any referendum in Quebec, or élection référendaire, if it comes to that?

Mr. Monahan: I think it is clear that significant reforms to the workings of the federation are necessary in the next 12 to 18 months. Whether those take the form of formal constitutional amendments or other agreements between the federal government and the provinces in terms of allocation of powers and eliminating overlap and duplication, for example, which could be done without amendments to the Constitution, that may be the preferable way to go in that short time frame. In terms of any amendments to the Constitution, that may take a little bit longer than 12 to 18 months, precisely because Mr. Bouchard will be the premier of Quebec for the next 12 to 18 months, at least. It will be very difficult to reach agreement on any of the matters that are essential to Quebec's interests as long as Mr. Bouchard is the premier.

Recognition of Quebec's distinctiveness is essential at some point in the process. I doubt very much that Mr. Bouchard would be willing to agree to any recognition, no matter how generous.

Senator Murray: If the rest of Canada could get its act together to the extent of addressing the recognition of the distinctive character of Quebec in the Constitution and the

M. Monahan: Je l'ignore et je ne saurais me prononcer à ce sujet, sénateur.

Le sénateur Murray: Pourquoi proposez-vous une disposition de temporisation valable pour cinq ans? Le premier ministre semble vouloir convoquer en 1997, conformément à l'article 49, une conférence qui portera sur la formule d'amendement. Je crois qu'il se sent obligé de le faire. Quoi qu'il en soit, il convoquera une conférence. Pourquoi pas une disposition de temporisation valable pour un an?

M. Monahan: Une disposition de cinq ans est préférable, car bien que la conférence doive avoir lieu avant avril 1997, il faudrait compter un certain délai après la conclusion d'un accord général pour qu'une modification soit adoptée.

Je suis également conscient du fait que M. Bouchard est premier ministre du Québec et qu'il le sera probablement encore au moment de la conférence. Il sera peut-être très difficile de s'entendre avec lui. Le délai de cinq ans laisse la possibilité de faire élire un gouvernement fédéraliste au Québec. Une disposition de temporisation d'une durée de cinq ans laisserait plus de temps aux fédéralistes pour répondre.

Le sénateur Murray: Enfin, le gouvernement de la Colombie-Britannique et d'autres ont fait valoir que puisqu'il y a un gouvernement souverainiste à Québec et que le premier ministre désigné a déjà indiqué qu'il n'était pas intéressé à poursuivre la réforme constitutionnelle avec le gouvernement fédéral et les autres partenaires de la Confédération, il est préférable d'attendre la venue d'un gouvernement fédéraliste à Québec.

En dépit de la présence d'un gouvernement séparatiste au Québec, croyez-vous qu'une initiative constitutionnelle soit nécessaire au cours des 12 à 18 prochains mois pour renforcer la cause fédéraliste au Québec et pour gagner un référendum au Québec, ou une élection référendaire le cas échéant?

M. Monahan: Je crois qu'il est clair qu'une réforme importante du fonctionnement de la fédération s'impose d'ici 12 à 18 mois. Plutôt que de procéder à des modifications constitutionnelles, le gouvernement fédéral et les provinces auraient peut-être avantage, dans un si court laps de temps, à conclure des ententes concernant la répartition des pouvoirs et l'élimination des chevauchements et du double emploi, par exemple, ce qui pourrait être fait sans modifier la Constitution. Pour ce qui est des modifications à la Constitution, il faudrait sans doute compter un peu plus de 12 à 18 mois, précisément parce que M. Bouchard sera vraisemblablement encore premier ministre à la fin de ce délai. Tant que M. Bouchard sera premier ministre, il sera très difficile de parvenir à une entente dans l'un ou l'autre des domaines qui intéressent le Québec.

Le caractère distinct du Québec devra tôt ou tard être reconnu, mais je doute fort que M. Bouchard accepte une telle reconnaissance, aussi généreuse soit-elle.

Le sénateur Murray: Si le reste du Canada pouvait s'entendre sur la reconnaissance du caractère distinct du Québec dans la Constitution et sur la formule d'amendement, ou quels que soient amending formula — or whatever the words are, and we all know what we are talking about — would he not be very much on the defensive?

Mr. Monahan: He would be on the defensive, yes.

Senator Murray: Would we not be on the defensive if we cannot get our act together before the next referendum?

Mr. Monahan: I agree; or at least show that we are in the process of responding. My concern is that Bill C-110 makes it more difficult to respond because, first, it means additional consent will be required. Because of the concern about Bill C-110 in some of the provinces which now have to consent, including British Columbia and Alberta, and because it is in effect being imposed on them against their will, even though B.C. is getting a veto and, *de facto*, Alberta is getting a veto, it seems to me that takes away some of the goodwill that will be needed to secure a generous attitude towards Quebec. Again, that just reinforces my concern about Bill C-110, which is what we are debating here today.

Senator Murray: What constitutional process can we adopt here? There is no indication from the federal government that it intends to take a constitutional initiative and, perhaps, one would not be credible enough at this point. I do not see any John Robarts in the provinces who is willing to step forward to take the leadership. In desperation, one is driven to some of these ideas of constituent assemblies and so forth.

Do you have any views on a process that will enable the players, even absent Mr. Bouchard — if he will not participate that is his problem and the problem of his government — to address these constitutional issues? We must realize that at the end of the day there has to be an executive agreement, does there not, as a practical matter?

Mr. Monahan: I think that is right. We must work toward making it possible for the leaders of the most largely populated provincial governments outside Quebec, that is, Ontario, British Columbia and Alberta, to be able to support, in principle, some sort of amendments, including, for example, the recognition of Quebec's distinctiveness. That could be proceeded with at a point in time when a federalist government in Quebec were in office and prepared to proceed.

I assume that as long as Mr. Bouchard is there he will not proceed. Therefore, the best we can hope for is that the heads of governments in other provinces will indicate their willingness to proceed with, for example, recognition of Quebec's distinctiveness. I think we have to lay out the conditions which will make that possible. That may involve citizens outside government making an initial attempt to build support for some of those ideas because, perhaps, the politicians may be reluctant to get too far ahead of where they think public opinion is.

les mots choisis car nous savons de quoi il s'agit, M. Bouchard ne se retrouverait-il pas drôlement sur la défensive?

M. Monahan: Il serait effectivement sur la défensive.

Le sénateur Murray: Est-ce que nous ne serons pas sur la défensive si nous ne parvenons pas à nous entendre avant le prochain référendum?

M. Monahan: Je suis de cet avis. Nous devrions au moins montrer que nous sommes en voie de répondre. Je crains cependant que le projet de loi C-110 ne vienne compliquer les choses à cet égard puisqu'il exigera le consentement d'un plus grand nombre d'instances. Étant donné l'inquiétude que le projet de loi C-110 soulève dans certaines provinces qui doivent maintenant donner leur consentement, et notamment la Colombie-Britannique et l'Alberta, et que ce projet de loi leur est imposé malgré elles, et bien que la Colombie-Britannique obtienne le droit de veto et que l'Alberta l'obtienne aussi de fait, je crains que cela ne fasse obstacle à la bonne volonté qui sera nécessaire pour avoir une attitude généreuse envers le Québec. Cela ne fait que renforcer mes réserves au sujet du projet de loi C-110, dont nous discutons aujourd'hui.

Le sénateur Murray: Quel processus constitutionnel pourrions-nous adopter? Le gouvernement fédéral ne montre aucune intention de vouloir prendre l'initiative sur le plan constitutionnel et une telle initiative ne serait sans doute pas crédible dans le contexte actuel. Je ne vois nulle part au Canada un John Robarts qui soit prêt à assurer le leadership. En désespoir de cause, on en est réduit à proposer des assemblées constituantes et autres solutions semblables.

Avez-vous une idée de la façon dont les intervenants, même en l'absence de M. Bouchard et de son gouvernement qui, s'ils refusent de participer, ne devront s'en prendre qu'à eux, pourraient régler ces questions constitutionnelles? En fin de compte, il faudra bien parvenir à un accord, non?

M. Monahan: Je crois que c'est exact. Nous devons nous efforcer de faire en sorte que les dirigeants des provinces les plus peuplées en dehors du Québec, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, puissent donner leur accord de principe à certaines modifications, notamment la reconnaissance du caractère distinct du Québec. Ce serait possible dès que le Québec aurait un gouvernement fédéraliste, prêt à agir.

Je présume que tant que M. Bouchard sera là, il refusera d'agir. Par conséquent, le mieux que nous puissions espérer est que les chefs de gouvernement des autres provinces se montrent disposés à reconnaître, par exemple, le caractère distinct du Québec. Je crois que nous devons définir les conditions préalables à cette reconnaissance. Il serait peut-être utile que des personnes ne faisant pas partie du gouvernement tentent de trouver des appuis à certaines de ces idées, car les politiciens ne voudront peut-être pas aller plus loin que ce qu'ils percevront dans l'opinion publique.

Senator Carstairs: I should like you to consider the realism, if you will, of a sunset clause. There has been some suggestions that the bill be in force for one year until the 1997 conference. You have suggested that it be five years. Someone else suggested that it be to the year 2000, which is almost the same as your idea.

In realistic terms, it seems to me that no other government, including, I suspect, the federal government, likes to be sitting around with a time bomb which stipulates, "You must do such and such a thing by such and such a time."

We have the added constitutional dilemma in that it sometimes takes up to three years to pass a constitutional amendment. We also have the additional political dilemma that there will probably be an election in Quebec before another referendum is held.

I have been watching public opinion polls. I think it highly unlikely that such an election would result in any party other than the Parti Québécois being elected. That, presumably, will give them a mandate for another five to six years.

By setting a sunset clause at five years, are you not being entirely unrealistic?

Mr. Monahan: You raise some serious concerns, senator. Indeed, it is correct that the presence of a sunset clause would force the government to address this issue prior to the expiry of the legislation. No government would choose to be in that position. Governments prefer to be able to have the maximum flexibility to address these issues.

It seems to me that the virtue of the sunset clause is precisely that it will force a future government to revisit this issue in that the formula in Bill C-110 will not be in place permanently.

Senator Carstairs: It will force the federal government to do so. However, it imposes no force or threat on the 10 provincial governments.

Mr. Monahan: No, but, presumably, the federal government will take some initiative. I would have thought that any initiative in this area should come ultimately from the federal government as the national government in terms of proposing a process or discussions with the provinces. Indeed, one concern about this bill is that there is not the kind of consultation with the provinces that might have been thought to be appropriate.

You say it requires the government to do something. Of course, it does not necessarily require the government to do anything other than to address the bill. They could re-enact the bill if, for example, there were prospects which required some additional time, or if they wished to proceed with some agreement over a three-year period, for example. There would be nothing to prevent Parliament at that time from re-enacting Bill C-110 for a limited period of time. It forces the issue to be addressed.

I take the five years, in part, from the notwithstanding clause in section 33 of the Charter, which is there for precisely that reason. It means that, if you want to override these rights under the

Le sénateur Carstairs: Je vous invite à réfléchir au réalisme d'une disposition de temporisation. On a proposé que le projet de loi soit en vigueur pendant un an, soit jusqu'à la conférence de 1997. Vous avez proposé une période d'application de cinq ans. Quelqu'un d'autre a recommandé que le projet de loi reste en vigueur jusqu'en l'an 2000, ce qui revient à peu près au même que ce que vous proposez.

Je crois qu'aucun autre gouvernement, et sans doute le gouvernement fédéral comme les autres, n'aime être assis sur une bombe à retardement qui l'oblige à agir dans un délai précis.

À cela s'ajoute le dilemme constitutionnel puisqu'il faut parfois jusqu'à trois ans pour faire adopter une modification constitutionnelle. Il y a un autre dilemme politique: des élections auront probablement lieu au Québec avant la tenue d'un autre référendum.

Je suis les sondages d'opinions et il m'apparaît très improbable qu'un parti politique autre que le Parti québécois puisse être élu. Il dispose donc de cinq ou six ans.

Ne serait-il pas tout à fait irréaliste d'adopter une disposition de temporisation d'une durée de cinq ans?

M. Monahan: Vous soulevez un grave problème, sénateur. De fait, il est exact qu'une disposition de temporisation obligerait le gouvernement à s'attaquer au problème avant la date d'expiration de la loi. Aucun gouvernement ne choisirait de se placer en pareille situation. Les gouvernements préfèrent s'accorder la plus grande marge de manoeuvre possible dans ces cas.

L'avantage d'une disposition de temporisation est qu'elle obligerait justement le gouvernement en place à revoir la question, dans la mesure où la formule contenue dans le projet de loi C-110 n'est pas permanente.

Le sénateur Carstairs: Cette disposition obligera le gouvernement fédéral à agir en ce sens, mais elle n'impose aucune contrainte ou menace aux dix gouvernements provinciaux.

M. Monahan: Non, mais on peut présumer que le gouvernement fédéral fera quelque chose. Je suppose qu'en définitive, ce serait le gouvernement fédéral qui, en tant que gouvernement national, prendrait l'initiative et proposerait un processus ou des discussions aux provinces. En fait, un des problèmes que soulève ce projet de loi est qu'il ne repose pas sur des consultations adéquates avec les provinces.

Vous affirmez que cette formule oblige le gouvernement à faire quelque chose. En fait, elle ne l'oblige pas à faire autre chose que réexaminer le projet de loi. Le gouvernement pourrait adopter de nouveau le projet de loi si, par exemple, les perspectives exigeaient un délai supplémentaire ou si le gouvernement désirait examiner un accord sur une période de trois ans, par exemple. Rien n'empêcherait le Parlement d'adopter de nouveau le projet de loi C-110 pour une durée limitée. En fait, le gouvernement se voit dans l'obligation de revoir la question.

Je me suis inspiré en partie, pour le délai de cinq ans, de la disposition de dérogation de l'article 33 de la Charte, qui existe précisément pour cette raison. Cela signifie qu'une mesure qui

Charter, you have to readdress it within five years. You can re-enact the override provision, if you wish — there is nothing to prevent you from doing that — but you must at least address the issue afresh.

It may be that, five years down the road, you are in a position to take a different view, as was Mr. Bourassa's government after the use of the override in 1989. Then, five years later, they were in a position to take a slightly different approach.

Then again, perhaps not. Perhaps after five years, we will see that we have no further progress and we choose to re-enact for an additional five years, or whatever we may wish to do at that time.

My preference would be that we not enact this as a permanent law or perceive it as a permanent law, but as a temporary measure. At the end of the five-year period, there would be an option to re-enact for any period of time that is seen as appropriate, as the case may be.

I do not think that is a terribly onerous obligation on the government. It leaves the government with ample room to manoeuvre. At the same time, it gives some comfort those who have raised concerns about the bill and about its implications.

Senator Rivest: I would remark on Senator Carstairs' political analysis of Quebec situation.

The next referendum in Quebec, in the minds of Lucien Bouchard and the PQ, will not be held this year but in the months after the 1997 conference. It is a question of months. They are just awaiting the rendezvous of next year. Right afterwards, they will hold the referendum.

Senator Carstairs: If, for example, we had to re-enact this legislation, would that not make it even less of an interim measure? This concept is an interim measure, as described by the Minister of Justice, presumably because we will come to some agreement on an amending formula in the Constitution which is acceptable to the province of Quebec. If we cannot do that, we must have to re-enact this bill. Each time we re-enact it, does that not reinforce the concept that it is not an interim measure but that it is, in fact, a perpetual measure, a long-term amending process for the Constitution?

Mr. Monahan: I would have thought precisely the opposite would be the case. That is to say, five years from now, if the government of the day wished to re-enact the bill, the comment would be made that this was but an interim measure which has been in place for five years.

Again, I may be criticized for treading onto political terrain, but I think it is commonplace to observe that past statements are noted, resurrected and used against the government. The government would be forced to justify why it was re-enacting the bill. If the government sought to re-enact it for another five years and perhaps for a second re-enactment five years later, it would

déroge aux droits énoncés dans la Charte doit faire l'objet d'un examen au bout de cinq ans. Rien ne s'oppose à ce que la disposition soit adoptée de nouveau, mais elle doit néanmoins faire l'objet d'un nouvel examen.

Il se peut qu'après cinq ans, le gouvernement veuille changer sa ligne de conduite, comme l'a fait le gouvernement de M. Bourassa après le recours à la disposition de dérogation en 1989. Cinq ans plus tard, il était en mesure d'adopter une approche un peu différente.

Il se peut aussi qu'après cinq ans, la situation n'ait à peu près pas évolué et que le gouvernement choisisse de prolonger l'application de la loi pour une autre période de cinq ans ou qu'il opte pour une autre solution.

Il m'apparaît préférable de ne pas donner un caractère permanent à la loi ou de la percevoir comme une mesure permanente, mais d'en faire plutôt une mesure temporaire. À la fin du délai de cinq ans, la loi pourrait être de nouveau adoptée pour la période qui serait jugée adéquate.

Je ne crois pas que cela représenterait une contrainte particulièrement lourde pour le gouvernement. Il conserverait une marge de manoeuvre suffisante. Cette formule a également l'avantage de rassurer ceux qui ont émis des réserves au sujet du projet de loi et de ses répercussions.

Le sénateur Rivest: Je voudrais faire une observation au sujet de l'analyse politique que le sénateur Carstairs a faite de la situation au Québec.

M. Lucien Bouchard et le PQ prévoient tenir le prochain référendum au Québec non pas cette année, mais dans les mois qui suivront la conférence de 1997. C'est une question de mois. Ils attendent simplement le rendez-vous de l'an prochain et tiendront le référendum aussitôt après.

Le sénateur Carstairs: Si nous devions, par exemple, adopter de nouveau ce projet de loi, est-ce qu'il ne perdrait pas de son caractère provisoire? Selon ce que disait le ministre de la Justice, ce projet de loi revêt un caractère provisoire parce que nous parviendrons présumément à nous entendre avec le Québec au sujet d'une formule d'amendement dans la Constitution. Si nous n'y parvenons pas, le projet de loi devra être adopté de nouveau. Chaque adoption du projet de loi n'aura-t-elle pas pour effet de renforcer l'idée qu'il ne s'agit pas d'une mesure provisoire, mais bien d'une loi permanente, d'une formule d'amendement à long terme de la Constitution?

M. Monahan: J'aurais cru que c'était précisément le contraire. En effet, si, dans cinq ans, le gouvernement désirait adopter de nouveau le projet de loi, on pourrait faire valoir qu'il s'agissait d'une mesure provisoire qui a été en vigueur pendant cinq ans.

Là encore, on pourra me reprocher de m'aventurer en terrain politique, mais je crois qu'on fait couramment remarquer que les déclarations antérieures sont notées, reprises et utilisées contre le gouvernement. Le gouvernement se verrait obligé de justifier l'adoption du projet de loi. Si le gouvernement tentait d'adopter de nouveau le projet de loi et peut-être même de le faire à

become very difficult for the government to continue with this re-enactment and yet claim it was an interim measure.

The process of re-enactment calls into question the commitment being made that it is an interim measure only. Again, my preference is for the sunset clause because it forces the government to adhere more closely to the commitment that this is an interim measure only. It makes it difficult, though not impossible, to simply re-enact this in five years without some statement as to why they want to do so.

There is nothing to prevent the government from repealing this prior to five years. However, this acts as a check on them simply re-enacting this over and over again. If they came back to re-enact it a number of times, it is no longer credible for the minister of the day to say, "Oh, but this is an interim measure."

Some other justification may arise at that time. Then it would not be an interim measure but perhaps the desire would be that it become a permanent measure because of circumstances that may exist then, whatever those circumstances might be.

Senator St. Germain: Thank you for articulating this entire scenario in a way that is understandable by a layperson like myself. You have brought a balanced approach. Inasmuch as you were accused of being partisan, I think you were just citing the actual workings of Parliament.

Senator MacEachen: I have not accused anyone of being partisan, senator. Choose your words carefully. I said he was being political.

**Senator St. Germain:** I was not referring necessarily to you, sir. I never named you. I have the floor.

Senator MacEachen: You do not have the courage to name me.

**Senator St. Germain:** I have courage. If I decide to name you, I will. What I have stated is my interpretation.

If you alone could decide this question, professor, in the spirit of unity and nation-building, noting the complexities surrounding Quebec and respect for our aboriginal peoples, and using your experience and your studies, how would you decide? Remember, too, that Quebec federalists have come here and indicated that this bill will do nothing to solve the problems within Quebec in dealing with the separatists. Would you proceed or block the bill?

Mr. Monahan: I would proceed with the bill in precisely the way I have described — with a sunset clause. I believe, on that basis, it is entirely acceptable and it is a reasonable balance.

Senator MacEachen: My colleague has asked my question.

Senator St. Germain: Great minds think alike.

**Senator MacEachen:** I was going to ask whether Professor Monahan would agree with Professor Tremblay who urged us to defeat the bill. You have asked that question, senator.

nouveau cinq ans plus tard, il lui serait très difficile de continuer à prétendre qu'il s'agit d'une mesure provisoire.

La réadoption d'une mesure remet en question le caractère provisoire lui-même de cette mesure. Je préfère une disposition de temporisation parce qu'elle oblige le gouvernement à mieux respecter le caractère provisoire de la loi en vigueur. Il devient par conséquent difficile, quoique pas impossible, d'adopter de nouveau une loi après cinq ans sans justifier cette décision.

Rien n'empêche le gouvernement d'abroger la loi avant l'échéance légale, mais l'obligation d'adopter de nouveau la loi constitue, en soi, une protection contre des adoptions ininterrompues. Si le gouvernement désirait réadopter la loi à plusieurs reprises, le ministre responsable serait mal venu de dire qu'il s'agit d'une mesure provisoire.

On pourrait alors invoquer d'autres justifications. La loi perdrait alors son caractère provisoire, le gouvernement voulant peut-être en faire une mesure permanente en raison des circonstances de l'heure.

Le sénateur St. Germain: Je vous remercie d'avoir expliqué les choses dans des termes compréhensibles pour le profane que je suis. Vous avez proposé une approche pondérée. On vous a accusé de parti pris, mais je constate que vous avez simplement expliqué comment fonctionne le Parlement.

Le sénateur MacEachen: Je n'ai accusé personne de parti pris, sénateur. Pesez bien vos paroles. J'ai dit qu'il portait un jugement politique.

Le sénateur Jessiman: Je ne faisais pas nécessairement référence à vous, monsieur. Je ne vous ai pas nommé. C'est moi qui ai la parole.

Le sénateur MacEachen: Vous n'avez pas le courage de me nommer.

Le sénateur Jessiman: J'en ai le courage. Si je décide de vous nommer, je le ferai. Ce que j'ai dit est mon interprétation.

Monsieur le professeur, si vous étiez le seul à pouvoir répondre à cette question, en tenant compte de l'unité nationale et des complexités de la situation du Québec et dans le respect des autochtones, tout en vous fondant sur votre expérience et les études que vous avez faites, quelle serait votre décision? Je vous rappelle également que les fédéralistes québécois nous ont dit que ce projet de loi ne ferait rien pour régler le problème du séparatisme au Québec. Donneriez-vous votre appui au projet de loi ou vous y opposeriez-vous?

M. Monahan: J'accorderais mon appui au projet de loi de la manière que j'ai expliquée, c'est-à-dire en y incluant une disposition de temporisation. Je crois que nous aurions alors une mesure acceptable et un juste équilibre.

Le sénateur MacEachen: Mon collègue a posé la question que je voulais poser.

Le sénateur St. Germain: Les grands esprits se rencontrent.

Le sénateur MacEachen: J'allais demander à M. Monahan s'il est du même avis que le professeur Tremblay, qui nous a pressés de rejeter le projet de loi. Vous avez posé la question, sénateur.

Senator De Bané: Professor Pelletier was in favour of it, so there should be no suggestion that Quebec federalists are against it. Professor Tremblay is against it; but other Quebec federalists are in favour of it.

Mr. Monahan: I agree with Senator MacEachen. I would endorse passing the bill with a sunset clause.

Senator St. Germain: There is extreme nervousness here, Professor Monahan.

**The Chairman:** We thank Professor Monahan for attending. We will pause for lunch before hearing our next witness.

Upon resuming.

The Chairman: It is my honour, colleagues, to welcome a long-time friend, Professor Douglas Schmeiser, from the University of Saskatchewan. Our plan would be to have a presentation, followed by a series of questions.

With that, I will turn the floor over to Professor Schmeiser.

Mr. Douglas A. Schmeiser, Q.C., University of Saskatchewan: Mr. Chairman and honourable senators, it is my respectful submission that Bill C-110 contains remarkable provisions. It provides, as you know, that no minister of the Crown shall propose a motion for resolution to authorize certain amendments to the Constitution of Canada unless the amendment has first been consented to by certain provinces or groups of provinces.

In essence, it attempts to fetter the right of the Parliament of Canada to exercise its powers of constitutional amendment pursuant to Part V of the Constitution Act, 1982. It utilizes the circuitous procedure of restricting the actions of ministers of the Crown to achieve this result.

The bill also introduces into Canadian constitutional law the concept of first-class and second-class provinces. Clearly, Ontario, Quebec and British Columbia are in the first-class category because their consent is required before the federal government can operate. Clearly, all of the Atlantic provinces and all of the prairie provinces are in the second-class category because there must be as least two of them to restrict the actions of the federal government, subject also to population requirements. This approach marks a departure from anything found in the Constitution Act, 1867 or the Constitution Act, 1982.

Leaving aside for the moment the issue of the constitutionality of the proposed legislation, the bill deserves serious criticism as a matter of principle. It subverts the interests of the federal government as a whole to the interests of the individual provinces. It subjugates national power to provincial power. It subverts the whole to the parts.

Le sénateur De Bané: Le professeur Pelletier a donné son appui au projet de loi; on ne devrait donc pas laisser entendre que les fédéralistes du Québec sont contre. M. Tremblay s'y oppose, mais les autres fédéralistes québécois appuient le projet de loi.

M. Monahan: Je suis d'accord avec le sénateur MacEachen. Je serais en faveur d'un projet de loi comportant une disposition de temporisation.

Le sénateur St. Germain: Il y a une grande nervosité dans l'air, professeur Monahan.

Le président: Je remercie M. Monahan de sa présence.

Nous allons maintenant faire une pause pour le déjeuner et nous entendrons ensuite le prochain témoin.

Reprise des travaux.

Le président: J'ai l'honneur d'accueillir un ami de longue date, M. Douglas Schmeiser, professeur à l'Université de la Saskatchewan. Nous entendrons d'abord son exposé et nous passerons ensuite aux questions.

Je cède donc la parole à M. Schmeiser.

M. Douglas A. Schmeiser, c.r., Université de la Saskatchewan: Monsieur le président et honorables sénateurs, j'estime que le projet de loi C-110 contient des dispositions remarquables. Comme vous le savez, le projet de loi dispose qu'un ministre de la Couronne ne peut déposer une motion de résolution autorisant des modifications de la Constitution du Canada à moins que certaines provinces ou un groupe de provinces y aient préalablement consenti.

Essentiellement, le projet de loi vise à limiter le droit du Parlement du Canada d'exercer les pouvoirs que lui confère la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 concernant la modification de la Constitution du Canada. En fait, le projet de loi atteint ce but en utilisant une procédure détournée qui limite la liberté d'action des ministres de la Couronne.

Le projet de loi introduit également dans le droit constitutionnel canadien la notion de provinces de première et de seconde catégorie. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique font évidemment partie de la première catégorie puisque le gouvernement fédéral doit obtenir leur consentement pour agir. Les provinces Atlantiques et les provinces des prairies sont dans le second groupe, car il faut au moins deux provinces de l'un ou l'autre groupe pour faire obstacle aux actions du gouvernement fédéral, et toujours sous réserve de la règle du poids démographique. Cette approche marque un écart par rapport à tout ce que contiennent la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi constitutionnelle de 1982.

Mis à part la question de sa constitutionnalité, le projet de loi mérite de sérieuses critiques quant au principe. Il assujettit les intérêts du gouvernement fédéral à ceux des provinces à titre individuel. Il soumet le pouvoir national au pouvoir provincial, c'est-à-dire l'ensemble à ses parties.

One cannot help but wonder to whose interests the federal government is catering when it proposes such a law. It certainly will not satisfy those who want to secede from Canada or those who might consider that option. It repudiates the concept of a well-functioning national government operating responsibly in the national interest. In short, it repudiates Canada as a national identity.

The bill is unique, in historical terms. It reverses a basic principle of Canadian federalism, which has stood for over 125 years, that no province can veto certain changes to the Constitution. In *Re Attorney-General of Québec v. Attorney-General of Canada*, the decision which held that the consent of the province of Quebec was not constitutionally required for the adoption of the Constitution Act, 1982, the Supreme Court of Canada stated:

But neither in his factum nor in oral argument did counsel for the appellant quote a single statement made by any representative of the federal authorities recognizing either explicitly or by necessary implication that Québec had a conventional power of veto over certain types of constitutional amendments. The statement made by Minister Favreau on November 20, 1964, and the passage to be found at pp. 46-7 of the White Paper have been quoted twice in the appellant's factum, as if they supported the veto rule as well as the unanimity one, but they refer only to unanimity and have been above dealt with in this respect.

Furthermore, a convention such as the one now asserted by Québec would have to be recognized by other provinces. We have not been referred to and we are not aware of any statement by the actors in any of the other provinces acknowledging such convention.

Bill C-110 is more extreme because the proposed constitutional veto is being given to more provinces and to more groups of provinces. It is an unwise policy and it will cause difficulty in the future.

The form of Bill C-110 is unusual. It states, in effect, that the federal government will not do something unless others do something. One would expect, as a political matter, that the federal government will always reserve its right to act in the best interests of the country as a whole and that it would not state, as a legislative principle, that it may only act subject to the consent of others.

The absurdity of the provisions can be illustrated by considering the legal result if certain provinces enacted legislation that they would not consider constitutional amendments unless they had been first consented to by the Parliament of Canada. This would nullify the meaning of Bill C-110. It is a novel proposition in a federal state that the legislation of a federal Parliament can be nullified by provincial legislation.

The provisions of the Constitution Act, 1982 may be and have been criticized for making constitutional amendment too difficult. Having drafted these provisions, I agree with that criticism, but On ne peut s'empêcher de se demander quels intérêts sert le gouvernement fédéral en proposant un projet de loi pareil. Cette mesure ne satisfera certainement pas ceux qui veulent se séparer du Canada ou qui pourraient envisager de le faire. Elle nie le concept d'un gouvernement national efficace et responsable, garant de l'intérêt national. En somme, le projet de loi désavoue le Canada en tant qu'entité nationale.

Ce projet de loi est sans précédent dans notre histoire. Il rejette un principe fondamental du fédéralisme canadien, en vigueur depuis plus de 125 ans, en vertu duquel une province ne peut pas opposer un veto à certaines modifications apportées à la Constitution. Dans le *Renvoi sur procureur général du Québec contre le procureur général du Canada*, dans lequel le tribunal a statué que le consentement de la province de Québec à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982 n'était pas requis par la Constitution, la Cour suprême du Canada a déclaré:

Toutefois, que ce soit dans son mémoire ou dans sa plaidoirie, le procureur de l'appelant n'a cité aucune déclaration d'un représentant des autorités fédérales reconnaissant au Québec, expressément ou par inférence, un droit de veto conventionnel sur certains types de modifications constitutionnelles. La déclaration faite par le ministre Favreau le 20 novembre 1964 et le passage qui se trouve à la page 49 du Livre blanc sont cités à deux reprises dans le mémoire de l'appelant, comme s'ils appuyaient un tel droit de veto tout autant que la règle de l'unanimité. Toutefois, ils n'ont trait qu'à l'unanimité et c'est à ce titre qu'ils ont été analysés ci-dessus.

En outre, une convention comme celle que revendique présentement le Québec devrait être reconnue par les autres provinces. On ne nous a mentionné aucune déclaration dans laquelle les acteurs des autres provinces reconnaissent l'existence d'une telle convention.

Le projet de loi C-110 a un caractère encore plus extrême parce qu'il accorde le droit de veto constitutionnel à un nombre accru de provinces et de groupes de provinces. Il s'agit d'une mesure peu judicieuse qui créera des problèmes dans l'avenir.

Le projet de loi C-110 est inusité quant à la forme. Il indique que le gouvernement fédéral n'agira pas tant que d'autres ne prendront pas l'initiative. On s'attendrait plutôt, du point de vue politique, que le gouvernement fédéral conserve le droit d'agir dans le meilleur intérêt du pays tout entier et qu'il ne reconnaisse pas dans une loi qu'il ne peut agir qu'avec le consentement des autres gouvernements.

L'absurdité de ces dispositions devient évidente si on envisage ce qui arriverait, sur le plan juridique, si certaines provinces édictaient des mesures législatives qui, selon elles, ne seraient pas des modifications constitutionnelles à moins que le Parlement canadien ne les ait d'abord approuvées. Cela ôterait toute signification au projet de loi C-110. Proposer que, dans un État fédéral, les mesures législatives d'un parlement fédéral puissent être rendues nulles par une loi provinciale est une nouveauté.

Les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 rendent sans doute trop difficile la révision de la Constitution, ce pour quoi elles sont d'ailleurs critiquées. Ayant moi-même rédigé ces those were my instructions. The provisions have not been criticized for being too flexible. The proposed legislation, if followed, would, for practical purposes, make all future constitutional change impossible.

The effect of Bill C-110 must be considered in the light of the practical realities of constitutional negotiations in Canada. I think I can speak with some experience here because I have attended most of the constitutional meetings since the mid-1960s and I am probably the longest-serving constitutional advisor in the country.

Constitutional change has become almost impossible because of the unwillingness of key participants to restrict themselves to single or clearly-defined issues. Constitutional amendment proposals inevitably lead to compensatory claims. They unleash an unending series of political tradeoffs and log-rolling which makes a successful conclusion impossible. The problem is compounded when secessionist forces are at work.

It boggles the mind to think that no further constitutional change will be required in Canada, and yet this is the effect of giving a constitutional veto to any province. Anyone with any knowledge of constitutional negotiations in Canada cannot help but be dismayed by the proposed legislation.

Section 92 of the Constitution Act, 1867 sets out the legislative authority of the provincial legislatures. All provinces are treated equally. The rights of Ontario, Quebec, and British Columbia are the same as the rights of the other provinces. The constitutional amendment provisions in the Constitution Act, 1982 refer to the participation of the provincial legislative assemblies in the amendment process. Again, no difference is created among the provinces of Canada. It is true that there is a 50-per-cent-population requirement found in section 38(1)(b) but this is a condition which can be justified on an objective criterion.

The effect of the present, existing constitutional provision is that the provinces of Ontario and Quebec, acting together, could block certain constitutional changes but not each acting individually. It is suggested that the general constitutional principle of the equality of the provinces should not be lightly discarded.

I want to turn now to the constitutional validity of the bill. Because of its unique form, it is difficult to offer an opinion about whether Bill C-110 is constitutionally valid. The natural reaction to the bill is that it is a colourable attempt to negate the constitutional amendment provisions of the Constitution Act, 1982.

The position of the federal government is that the bill does not change the constitutional amendment process but simply limits the discretion of the government to propose resolutions authorizing constitutional amendments. Whether this is a valid distinction or simply a matter of semantics remains to be seen. What can be stated, however, is that there is constitutional authority which

dispositions, je trouve cette critique justifiée, mais j'ai suivi les instructions qu'on m'avait données. On ne reproche pas à ces dispositions d'être trop souples. Si le projet de loi est adopté, il rendra impossible, à toutes fins utiles, toute modification future de la Constitution.

On doit juger des effets du projet de loi C-110 à la lueur des réalités pratiques des négociations constitutionnelles au Canada. Je pense pouvoir en parler en connaissance de cause puisque j'ai participé à presque toutes les réunions constitutionnelles depuis le milieu des années 1960 et que je suis le conseiller constitutionnel le plus ancien au pays.

Modifier la Constitution est devenu presque impossible du fait que les participants clés refusent de se limiter à une question unique ou à des sujets clairement définis. Toute proposition de modification constitutionnelle conduit inévitablement à des revendications compensatoires et à une série interminable d'échanges de concessions et de marchandage, ce qui rend impossible l'achèvement heureux des négociations. Le problème est aggravé lorsqu'on se trouve en présence de forces sécessionnistes.

Qu'on puisse penser qu'on n'aura plus jamais besoin de modifier la Constitution canadienne dépasse l'entendement, et pourtant, c'est bien ce qui se passera si on donne le droit de veto à une province. Quiconque connaît l'histoire des négociations constitutionnelles au Canada ne peut s'empêcher de frémir à la seule pensée de ce projet de loi.

L'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 précise la compétence législative des assemblées législatives provinciales. Toutes les provinces sont traitées de façon égale. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique ont les mêmes droits que les autres provinces. Les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 qui régissent la révision de la Constitution mentionnent la participation des assemblées législatives provinciales au processus de modification. Là aussi, on ne fait aucune différence entre les provinces. Il est vrai qu'aux termes de l'alinéa 38(1)b), il faut l'approbation d'au moins 50 p. 100 de la population, mais c'est une condition qui peut se justifier selon un critère objectif.

L'effet des dispositions constitutionnelles actuelles est que l'Ontario et le Québec pourraient, ensemble, bloquer certaines modifications constitutionnelles, mais ce serait impossible si les deux provinces agissaient séparément. D'aucuns suggèrent que le principe constitutionnel général de l'égalité des provinces ne devrait pas être écarté à la légère.

J'aimerais aborder maintenant la constitutionnalité du projet de loi. Du fait de sa forme unique, il est difficile de dire si le projet de loi C-110 est ou non constitutionnel. Ma réaction naturelle est de dire que le projet de loi est une tentative déguisée visant à annuler les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 régissant la modification de la Constitution.

La position du gouvernement fédéral est que le projet de loi ne modifie pas le processus de révision de la Constitution et qu'il ne fait que limiter la latitude du gouvernement pour proposer des résolutions autorisant des modifications constitutionnelles. Reste à savoir si c'est une distinction valable ou simplement une question de sémantique. On peut toutefois dire qu'on se trouve en présence suggests that this legislation is contrary to general constitutional rules and conventions and is quite inappropriate. This, in turn, may persuade a court to tip the scales in favour of its invalidity. While it is impossible here to present a detailed constitutional brief, reference will be made to the general constitutional principles involved. It is a basic constitutional rule that Parliament and the provincial legislatures cannot abdicate or abandon their authority. In the case of *Re Gray* in the Supreme Court of Canada, Chief Justice Fitzpatrick said the following:

Parliament cannot, indeed, abdicate its functions, but within reasonable limits at any rate it can delegate its powers to the executive government. Such powers must necessarily be subject to determination at any time by Parliament, and needless to say the acts of the executive, under its delegated authority, must fall within the ambit of the legislative pronouncement by which its authority is measured.

In the same judgment, Mr. Justice Idington said:

The several measures required to produce such results must be enacted by the Parliament of Canada in a due and lawful method according to our constitution and its entire powers thereunder cannot be by a single stroke of the pen surrendered or transferred to anybody.

Mr. Justice Duff stated:

The powers granted could at any time be revoked and anything done under them nullified by parliament, which parliament did not, and for that matter could not, abandon any of its own legislative jurisdiction.

Finally, Mr. Justice Anglin stated:

A complete abdication by Parliament of its legislative functions is something so inconceivable that the constitutionality of an attempt to do anything of the kind need not be considered. Short of such an abdication, any limited delegation would seem to be within the ambit of a legislative jurisdiction...

Concerning Bill C-110, it can be argued that it does constitute an abdication by Parliament of its constitutional amendment powers.

An interesting analogy can be drawn from the case of *In Re The Initiative and Referendum Act* which dealt with the validity of Manitoba legislation providing that laws for the province could be made and repealed by the direct vote of the electors, instead of by only the Legislative Assembly. The Privy Council ruled that the legislation was unconstitutional. What is interesting about the decision is that the Privy Council construed the legislation as a constitutional amendment because it interfered with the office of the Lieutenant Governor. On the question of the general power of a provincial legislature, the Privy Council stated:

No doubt a body, with a power of legislation on the subjects entrusted to it so ample as that enjoyed by a Provincial de pouvoirs constitutionnels, ce qui donne à penser que cette mesure législative va à l'encontre des règles et des conventions constitutionnelles générales et qu'elle est donc tout à fait inappropriée. Cela pourrait persuader un tribunal de la déclarer anticonstitutionnelle. Bien qu'il soit impossible de présenter maintenant un mémoire constitutionnel, je vais évoquer les principes constitutionnels généraux en cause ici. C'est une règle constitutionnelle de base que le Parlement et les assemblés législatives provinciales ne peuvent abdiquer ou abandonner leur autorité. Dans la cause *Gray*, le juge en chef Fitzpatrick, de la Cour suprême du Canada, a dit ceci:

Le Parlement ne peut en vérité abdiquer ses fonctions, mais il peut, dans des limites raisonnables en tous les cas, déléguer ses pouvoirs au gouvernement exécutif. De tels pouvoirs doivent être déterminés par le Parlement et il va sans dire que les décisions de l'exécutif prises en fonction de l'autorité qui lui a été déléguée doivent être conformes aux dispositions de la mesure législative précisant son autorité.

Dans la même décision, le juge Idington a dit ce qui suit:

Les diverses mesures nécessaires pour produire de tels résultats doivent être adoptées en bonne et due forme par le Parlement canadien, conformément à notre Constitution, et les pouvoirs qu'elle lui confère ne peuvent être transférés ou cédés à quiconque d'un seul coup de plume.

Et le juge Duff a déclaré:

Les pouvoirs accordés pourraient être révoqués n'importe quand et toute décision prise en fonction de ces derniers, annulée par le Parlement qui n'a abandonné aucune de ses propres compétences législatives, et qui d'ailleurs ne le pourrait pas.

Enfin, selon le juge Anglin:

L'abdication complète par le Parlement de ses fonctions législatives est tellement inconcevable qu'il n'est même pas nécessaire de juger de la constitutionnalité de la moindre tentative dans ce sens...

On peut dire du projet de loi C-110 qu'il constitue une abdication de la part du Parlement de ses pouvoirs en matière de révision de la Constitution.

On peut tirer une analogie intéressante de la cause *In Re The Initiative and Referendum Act*, qui portait sur la validité d'une mesure législative du Manitoba stipulant que les lois de la province pourraient être édictées et abrogées par scrutin direct des électeurs, plutôt que par la seule assemblée législative. Le Conseil privé avait déclaré la loi anticonstitutionnelle. Cette décision a cela d'intéressant que le Conseil privé avait conclu que cette mesure législative était en fait une modification constitutionnelle puisqu'elle portait atteinte à la charge de lieutenant gouverneur. Voici ce qu'avait dit le Conseil privé sur la question des pouvoirs généraux d'une assemblée législative:

Il ne fait aucun doute qu'un corps législatif possédant, dans les domaines qui lui ont été confiés, une autorité législative Legislature in Canada, could, while preserving its own capacity intact —

- and I would underscore those words -

— seek the assistance of subordinate agencies, as had been done when in *Hodge v. The Queen*, the Legislature of Ontario was held entitled to entrust to a Board of Commissioners authority to enact regulations relating to taverns; but it does not follow that it can create and endow with its own capacity a new legislative power not created by the Act to which it owes its own existence. Their Lordships do no more than draw attention to the gravity of the constitutional questions which thus arise.

Finally, the more recent *Reference Re Canada Assistance Plan* decision in the Supreme Court of Canada contains the following passage:

It is conceded that the government could not bind Parliament from exercising its powers to legislate amendments to the Plan. To assert the contrary would be to negate the sovereignty of Parliament. This basic fact of our constitutional life was, therefore, present to the minds of the parties when the Plan and Agreement were enacted and concluded.

Mr. Justice Sopinka further stated — and this is really key to what we are talking about here:

A restraint on the executive in the introduction of the legislation is a fetter on the sovereignty of Parliament itself.

That is exactly what we have in Bill C-110. It is something which I would suggest one look at very carefully.

Bill C-110 purports to operate by way of a restraint on the executive. While the federal government may argue that this simply constitutes a limit on executive discretion, it is noteworthy that the Supreme Court of Canada viewed this as a fetter on parliamentary sovereignty.

Taken together, these three cases provide support for the view that Bill C-110 constitutes a fetter on parliamentary sovereignty. These cases also indicate how unusual this legislation actually is.

A second argument, closely allied to the previous one, is that the legislation is contrary to the provisions of the Constitution Act, 1867 concerning the establishment of Parliament. Much has been written about the implied rights found in the Constitution, and will not be repeated here. The essence of the argument is that certain conditions must exist for parliamentary government to operate and that any law inconsistent with these conditions is unconstitutional. Any fetter of parliamentary sovereignty could thus be construed as a violation of the Constitution. The strength of this argument will depend on how the legislation is viewed by the courts, as with the first argument.

aussi vaste que celle dont jouit une assemblée législative provinciale au Canada pourrait, sans amoindrir sa capacité...

...j'insiste sur ces mots...

... demander l'aide d'organismes subordonnés, comme cela a été fait dans la cause *Hodge v. The Queen*, lorsqu'a été reconnu à l'assemblée législative de l'Ontario le droit de confier à une commission l'autorité d'adopter des règlements régissant les tavernes; néanmoins, il n'ensuit pas qu'il peut créer et investir de sa propre capacité un nouvel organisme législatif qui n'est pas prévu par la loi à laquelle il doit son existence. Leurs Seigneuries font plus qu'attirer l'attention sur la gravité des questions qui se posent alors sur le plan constitutionnel.

Enfin, plus récemment, dans le Renvoi sur le Régime d'assistance publique du Canada, la décision de la Cour suprême renferme le passage suivant:

On reconnaît que le gouvernement ne pouvait prendre un engagement qui empêcherait le Parlement d'exercer ses pouvoirs de légiférer pour modifier le Régime. Affirmer le contraire reviendrait à nier la souveraineté du Parlement. Cet aspect fondamental de notre vie constitutionnelle était donc présent à l'esprit des parties lors de l'adoption du Régime et au moment de la conclusion de l'accord.

Le juge Sopinka dit en outre — et c'est essentiel en ce qui nous concerne:

Toute restriction imposée au pouvoir exécutif de déposer des projets de loi constitue une limitation de la souveraineté du Parlement lui-même.

C'est exactement ce qui se passe avec le projet de loi C-110. Et je suggère qu'on y regarde de plus près.

Le projet de loi C-110 a la prétention d'agir en imposant une restriction au pouvoir exécutif. Alors que le gouvernement fédéral prétend que cela constitue seulement une limite du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, il convient de remarquer que la Cour suprême du Canada y a vu une limitation de la souveraineté du Parlement.

Ces trois causes, prises ensemble, étayent la position selon laquelle le projet de loi C-110 constitue une limitation de la souveraineté du Parlement. De plus, ces causes font ressortir combien cette mesure législative est inhabituelle.

Selon un deuxième argument, très proche du précédent, le projet de loi irait à l'encontre des dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867 concernant la création du Parlement. On a beaucoup écrit sur les droits implicites qu'on trouve dans la Constitution et je n'y reviendrai pas. L'essence de l'argument est que certaines conditions sont nécessaires pour qu'un gouvernement parlementaire puisse fonctionner et que toute loi incompatible avec ces conditions est anticonstitutionnelle. Toute limitation de la souveraineté du Parlement pourrait donc être interprétée comme une violation de la Constitution. Tout comme pour le premier argument, la force de celui-ci dépendra de la façon dont les tribunaux jugeront le projet de loi.

The contention may be raised by those supporting the bill that although Parliament cannot fetter its sovereignty, it can restrict itself as to the manner and form of subsequent legislation. A good discussion of this principle is found in the Canada Assistance Plan case. It is suggested that this argument is unavailable here because Bill C-110 is not manner and form legislation, but directly restricts the operation of parliamentary government.

A third argument is that the Constitution belongs to the country as a whole and that neither Parliament nor the provincial legislatures can act to thwart its terms. The rights assigned by the Constitution are not simply powers, but duties, and the people are entitled to insist on compliance with constitutional mandates. This is the theme of the decision in Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada holding that neither Parliament nor a provincial legislature can delegate its jurisdiction to each other.

In the course of the judgment, Chief Justice Rinfret said the following:

The Constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled. It is part of that protection that Parliament can legislate only on the subject matters referred to it by section 91 and that each Province can legislate exclusively on the subject matters referred to it by section 92. The country is entitled to insist that legislation adopted under section 91 should be passed exclusively by the Parliament of Canada in the same way as the people of each Province are entitled to insist that legislation concerning the matters enumerated in section 92 should come exclusively from their respective Legislatures. In each case the Members elected to Parliament or to the Legislatures are the only ones entrusted with the power and the duty to legislate concerning the subjects exclusively distributed by the constitutional Act to each of them.

It is very significant in this passage that Chief Justice Rinfret refers to the legislative process as both a power and a duty.

In the same judgment, Judge Taschereau stated:

If the proposed legislation were held to be valid, the whole scheme of the Canadian Constitution would be entirely defeated.

Similarly in the present case, if Bill C-110 were held to be valid, the whole scheme of the constitutional amendment provisions would be entirely defeated.

A similar approach is involved in the decision in *Reference Re Legislative Authority of Parliament* holding that Parliament does not have the legislative authority to abolish the Senate. In the course of giving judgment, the Supreme Court of Canada stated:

Ceux qui appuient le projet de loi pourront rétorquer que, bien que le Parlement ne puisse pas limiter sa souveraineté, il peut se restreindre quant au mode et à la forme des mesures législatives subséquentes. On trouve une bonne discussion de ce principe dans l'arrêt sur le Régime d'assistance publique du Canada. D'aucuns suggèrent que cet argument ne s'applique pas ici, parce que le projet de loi C-110 n'est pas une mesure législative qui impose des exigences quant au mode et à la forme, mais qu'elle restreint directement le fonctionnement d'un gouvernement parlementaire.

Un troisième argument est que la Constitution appartient à l'ensemble du pays et que ni le Parlement, ni les assemblées législatives provinciales ne peuvent prendre de mesures pour en contrecarrer les termes. Les droits assignés par la Constitution ne sont pas simplement des pouvoirs, mais des devoirs, et les citoyens sont en droit d'insister sur le respect des mandats constitutionnels. C'est le thème de l'arrêt Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Procureur général du Canada selon lequel ni le Parlement ni une assemblée législative provinciale ne peuvent déléguer des compétences à l'autre.

Dans la décision, le juge en chef Rinfret dit ce qui suit:

La Constitution canadienne n'appartient ni au Parlement, ni aux assemblées législatives; elle appartient au pays, et c'est là que les citoyens du pays trouveront la protection des droits qui leur ont été accordés. Cela fait partie de la protection au sujet de laquelle le Parlement peut légiférer dans les domaines qui lui sont attribués par l'article 91 et au sujet de laquelle chaque province peut légiférer exclusivement dans les domaines qui lui sont attribués par l'article 92. Le pays a le droit d'insister pour que les mesures législatives adoptées en vertu de l'article 91 le soient exclusivement par le Parlement canadien, tout comme les citoyens de chaque province ont le droit d'insister pour que les mesures législatives concernant les domaines énumérés à l'article 92 soient issues exclusivement de leur assemblée législative respective. Dans chaque cas, les députés élus au Parlement ou aux assemblées législatives sont les seuls qui ont le pouvoir et le devoir de légiférer dans les domaines qui ont été confiés à chacun d'eux par la loi constitutionnelle.

Il est très significatif que dans ce passage le juge en chef Rinfret décrive le processus législatif comme étant à la fois un pouvoir et un devoir.

Dans la même décision, le juge Taschereau affirme:

Si le projet de loi était déclaré constitutionnel, la raison d'être de la Constitution canadienne serait complètement remise en question.

De même, dans le cas présent, si le projet de loi C-110 était jugé constitutionnel, la raison d'être des dispositions régissant la révision de la Constitution serait complètement remise en question.

Une approche similaire se retrouve dans le *Renvoi sur la compétence législative du Parlement*; la Cour suprême du Canada a jugé que le Parlement n'avait pas la compétence législative d'abolir le Sénat. Le passage suivant est extrait du jugement:

In our opinion, the power given to the federal Parliament by s. 91(1) was not intended to enable it to alter in any way the provisions of ss. 91 and 92 governing the exercise of legislative authority by the Parliament of Canada and the Legislatures of the Provinces. Section 91(1) is a particularization of the general legislative power of the Parliament of Canada. That general power can be exercised only by the Queen by and with the advice and consent of the Senate and the House of Commons. Section 91(1) cannot be construed to confer power to supplant the whole of the rest of the section. It cannot be construed as permitting the transfer of the legislative powers enumerated in s. 91 to some body or bodies other than those specifically designated in it.

The last quoted sentence is of relevance here, containing a proscription of the transfer of legislative powers to an unauthorized body. Bill C-110 makes the exercise of Parliament's constitutional amendment powers conditional on the exercise of power by an external body, that is, the provincial legislatures.

At the end of the judgment, the Supreme Court of Canada concluded by stating:

It was that Senate, created by the Act, to which a legislative role was given by s. 91. In our opinion, its fundamental character cannot be altered by unilateral action by the Parliament of Canada and s. 91(1) does not give that power.

Similarly, in this instance, the constitutional amendment provisions should not be altered by the unilateral action of Parliament.

These constitutional arguments, although abstract, may be put into a better focus by considering the legal situation if Parliament passed a law stating that no minister of the Crown shall propose a motion for a resolution to amend the Criminal Code of Canada unless the amendment has first been consented to by certain provinces. Would such a law be valid? I would think not, and I would predict that many constitutional lawyers would be inclined to the same view. Yet, it is apparent that there is no essential difference between such a law and Bill C-110.

The point should be stressed at the conclusion of these constitutional references that the key point is not whether the bill is or is not constitutional, the key point is whether it is a good bill. The answer is that the bill is not in the interests of Canada as a whole and should not be passed, whether or not it is constitutional.

I want to turn next to fallacies that have been raised which allegedly justify Bill C-110.

One of the reasons allegedly justifying the grant to Quebec of a constitutional veto is that Quebec has always had such a veto or has always claimed such a veto. This is not correct. The Quebec Court of Appeal held that no such veto existed. In its judgment, the Quebec Court of Appeal stated as follows:

À notre avis, le pouvoir que le par.91(1) a donné au Parlement fédéral ne visait pas à lui permettre de modifier de quelque façon les dispositions des art. 91 et 92 régissant l'exercice de l'autorité législative par le Parlement du Canada et les législatures provinciales. Le paragraphe 91(1) est une particularisation du pouvoir législatif général du Parlement du Canada. Ce pouvoir général ne peut être exercé que par la Reine du consentement et de l'avis du Sénat et de la Chambre des Communes. On ne peut interpréter le par. 91(1) de façon à permettre de supplanter tout le reste de l'article. On ne peut l'interpréter de façon à permettre le transfert des pouvoirs législatifs énumérés dans l'article 91 à un ou plusieurs organismes autres que ceux qui y sont expressément désignés.

Ce dernier passage est pertinent ici, car il proscrit le transfert de pouvoirs législatifs à une assemblée non autorisée. Le projet de loi C-110 rend l'exercice du pouvoir du Parlement de modifier la Constitution conditionnel à l'exercice du pouvoir par une assemblée externe, c'est-à-dire une assemblée législative provinciale.

À la fin de la décision, la Cour suprême du Canada conclut de la façon suivante:

C'est à ce Sénat, créé par l'Acte, que l'art. 91 a donné un rôle législatif. Nous sommes d'avis que le Parlement du Canada ne peut en modifier unilatéralement le caractère fondamental et le par. 91(1) ne l'y autorise pas.

De la même façon, dans le cas présent, l'action unilatérale du Parlement ne devrait pas influer sur les dispositions portant sur les modifications constitutionnelles.

Bien qu'ils soient sommaires, ces arguments constitutionnels ressortent plus clairement quand on examine la situation juridique que présenterait l'adoption par le Parlement d'une loi prescrivant qu'aucun ministre de la Couronne ne peut déposer une motion de résolution visant à modifier le Code criminel, que si certaines provinces y ont préalablement consenti. Une telle loi serait-elle valide? J'en doute, et je pense qu'un grand nombre de constitutionnalistes en doutent également. Pourtant, il semble n'y avoir aucune différence fondamentale entre une telle loi et le projet de loi C-110.

Pour conclure sur ces références constitutionnelles, je souligne qu'il ne s'agit pas de savoir si le projet de loi est conforme ou non à la Constitution, mais bien de déterminer si c'est une bonne mesure. En définitive, ce projet de loi n'est pas dans l'intérêt de l'ensemble du Canada et devrait être rejeté, peu importe qu'il soit conforme ou non à la Constitution.

Je voudrais maintenant m'arrêter sur les sophismes qui ont été présentés supposément pour défendre le projet de loi C-110.

Pour justifier l'octroi au Québec d'un veto constitutionnel, on a prétendu que le Québec l'avait toujours eu ou l'avait toujours réclamé. C'est inexact. La Cour d'appel du Québec a jugé qu'un tel veto n'avait jamais existé. Dans son jugement, ce tribunal a déclaré ce qui suit:

It is true that on certain occasions, it has been the policy of Canadian Prime Ministers not to proceed with constitutional amendments without the amendment of Québec. They have judged it inopportune to do so. However, the federal government has not renounced its right to request amendments to the British North America Act, 1867, without Québec's agreement. Moreover, the other provinces which are also interested parties have not recognized a special right for Ouebec.

On appeal, the Supreme Court of Canada also held that no such Quebec veto existed, either by law or by convention. That, again, is a reference to a case I quoted earlier concerning how unusual the claim actually is in that case.

More significantly, in the constitutional negotiations prior to the passage of the Constitution Act, 1982, Premier Lévesque of Quebec did not claim a constitutional veto. In the Ottawa Accord, signed on April 16, 1981, Premier Lévesque substantially agreed to the constitutional amendment provisions currently found in the Constitution Act, 1982. The only major difference from the provisions in the Ottawa Accord concerned a minor clause dealing with fiscal compensation after the transference of legislative jurisdiction.

The difference between what is in the Ottawa Accord and the present constitutional provisions is so minor that I have always regarded it as a tragedy that Prime Minister Trudeau did not accept the provisions in their entirety. There was almost no significant difference except the payment of financial compensation in a very minor situation that would almost never have occurred. I have always regarded that failure on the part of the federal government to agree with that accord as one of the tragedies of Canadian history.

A second argument that has been raised in favour of Bill C-110 is that a Quebec veto over constitutional amendment is necessary to protect the essential interests of Quebec. Again, the argument is incorrect, because the matter was specifically addressed and resolved by what is now section 38 of the Constitution Act, 1982. Indeed, it was because of the presence of that section that Mr. Lévesque did not claim a veto for the province of Quebec because the rights of the province of Quebec are completely satisfied by that section.

I can assure you, from having been involved in the drafting of the Ottawa Accord as well as the constitutional amendment provisions, that this was the reason for the clause. It was specifically consented to by Premier Lévesque and the then government of Quebec. Subsection (2) reads as follows:

An amendment under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of Il est vrai qu'à certaines occasions, la politique des premiers ministres du Canada a été de ne pas procéder à des modifications constitutionnelles sans le consentement du Québec. Ils avaient jugé qu'il n'était pas opportun de le faire. D'une part, le gouvernement fédéral n'a pas pour autant renoncé à son droit de demander des modifications à l'AANB de 1867 sans le consentement du Québec. D'autre part, les autres provinces, qui sont des parties également intéressées, n'ont pas reconnu au Québec un droit particulier.

En appel, la Cour suprême du Canada a également jugé que le Québec ne possédait pas de droit de veto, pas plus en vertu d'une loi que d'une convention. Encore une fois, je me reporte à une affaire que j'ai citée précédemment sur le caractère vraiment particulier de l'allégation faite dans ce cas-ci.

Fait encore plus significatif, au cours des négociations qui ont précédé l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, le premier ministre Lévesque du Québec n'a réclamé aucun veto constitutionnel. Dans l'accord signé à Ottawa, le 16 avril 1981, le premier ministre Lévesque a essentiellement approuvé les dispositions relatives aux modifications constitutionnelles qui sont actuellement inscrites dans la Loi constitutionnelle de 1982. Dans les dispositions de l'accord d'Ottawa, la seule différence importante portait sur une disposition mineure traitant de la compensation financière faisant suite au transfert d'une compétence provinciale.

La différence entre le contenu de l'accord d'Ottawa et les dispositions constitutionnelles actuelles revêt tellement peu d'importance que j'ai toujours considéré comme une tragédie le fait que le premier ministre Trudeau n'ait pas accepté toutes les dispositions intégralement. Il n'y a pratiquement aucune différence importante, si ce n'est le versement d'une compensation financière prévu dans une situation peu significative qui ne se serait pratiquement jamais produite. J'ai toujours pensé que le refus que le gouvernement fédéral a opposé à cet accord était une des tragédies de l'histoire du Canada.

D'après un deuxième argument invoqué en faveur du projet de loi C-110, le Québec doit avoir un droit de veto sur toute modification constitutionnelle pour protéger ses intérêts fondamentaux. Encore une fois, c'est un faux argument, puisque la question a été traitée de façon particulière et a été réglée au moyen de la disposition prévue à l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982. D'ailleurs, c'est en raison de l'existence de cet article que M. Lévesque n'a pas réclamé un droit de veto pour le Québec, étant donné que les droits de la province étaient complètement protégés par cet article.

Ayant participé à la rédaction de l'accord d'Ottawa et des dispositions sur les modifications constitutionnelles, je suis en mesure d'assurer que c'est ce qui a justifié l'existence de cet article. Ce dernier a été expressément approuvé par le premier ministre Lévesque et le gouvernement québécois de l'époque. Le paragraphe (2) prescrit:

Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une

the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

Subsection (3) then goes on to say:

An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

The effect of those provisions is that there cannot be any law passed by way of amendment which affects the rights, powers or privileges of the province of Quebec without the consent of the legislature of the province of Quebec.

It is a matter of amazement to me that in all of the constitutional talk that one now hears that clause is not referred to immediately. It was specifically inserted into the Constitution in order to deal with the argument of protecting the rights of the province Quebec.

I would turn next to the issue I have termed the "distractive" problem of Bill C-110.

In my view, the threat of secession by Quebec is a real and significant one. It is disconcerting to see our political leaders do so little to counter the threat. This follows a pattern in most federal states of ignoring a threat of secession until it is too late, not taking resolute action, and failing to realize that last-ditch attempts to solve the problem do not work.

On the subject generally, I recommend the excellent article by Professor Greg Craven entitled "Of Federalism, Secession, Canada and Quebec," found in the Dalhousie Law Journal. The citation is indicated in my paper. On the nature of the danger which Quebec secession poses to Canada, Professor Craven writes:

As a general observation, ethnic secession movements are likely to be the most dangerous to their host states. Founded as they are in deep feelings of separate identity, often strengthened by linguistic and religious factors, and fuelled by a "peoples"-based rhetoric, such movements are perfectly capable of enduring long periods of adversity, only to break out with renewed vigour when circumstances are more propitious. It is perhaps the most basic characteristic of such secessionist movements that, like the ethnic feeling upon which they are based, they do not readily go away....

Of all the tactics for dealing with an ethnic secession movement, therefore, a reliance upon its natural dissipation is perhaps the least likely to meet with success. résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

Le paragraphe (3) poursuit de la façon suivante:

La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

Ces dispositions font en sorte qu'aucune loi ne peut être adoptée au moyen d'une modification qui touche les droits, les pouvoirs ou les privilèges de la province de Québec sans le consentement de l'assemblée législative du Québec.

Je m'étonne que, dans toutes les discussions constitutionnelles qui se tiennent aujourd'hui, personne ne s'empresse de rappeler cette disposition. Elle a été inscrite dans la Constitution expressément pour réfuter l'argument voulant que l'on protège les droits du Québec.

J'en arrive maintenant à ce que j'ai appelé le problème «de diversion» que soulève le projet de loi C-110.

D'après moi, la menace de sécession du Québec est réelle et sérieuse. Il est décourageant de constater que nos leaders politiques font si peu pour la contrer. En cela, ils suivent l'exemple de la plupart des états fédéraux qui ne réagissent que trop tard à une menace de sécession, qui ne prennent aucune mesure énergique à cette fin et qui ne se rendent pas compte que les efforts de dernière minute pour régler le problème ne fonctionnent pas.

À cet égard, je recommande l'excellent article intitulé «Of Federalism, Secession, Canada and Quebec», que le professeur Greg Craven a fait paraître dans le journal de la faculté de droit de l'Université Dalhousie. La référence exacte figure dans mon mémoire. Sur la nature du risque de sécession du Québec, M. Craven a écrit ce qui suit:

On observe généralement que les mouvements sécessionnistes d'une ethnie constituent vraisemblablement les menaces les plus sérieuses pour l'État dont elle fait partie. Enracinés comme ils le sont dans le sentiment profond d'une autre identité, souvent renforcés par des facteurs linguistiques et religieux, et alimentés par un discours fondé sur la notion de «peuple», ces mouvements sont parfaitement capables de résister à de longues périodes d'adversité, seulement pour resurgir avec une vigueur renouvelée quand les circonstances deviennent plus favorables. Les principales caractéristiques de ces mouvements sécessionnistes, comme le sentiment ethnique sur lequel ils sont fondés, font qu'ils ne disparaissent pas facilement...

De toutes les méthodes utilisées pour contrer un mouvement sécessionniste d'une ethnie, celle qui a le moins de chance de réussir consiste à croire qu'il disparaîtra de lui-même. Indeed, Canada's federal system may well fuel the cause of Ouebec secession.

Because of the way Canada's federal system has evolved, where tax revenues are shared and where Ottawa constantly spends money in areas of provincial jurisdiction, it has become the essence of provincial politics that Ottawa is blamed for all the ills of the provinces. Often, that blame is unfair, but it does fuel secessionist movements.

What is unfortunate about Bill C-110 is that it adopts a bad constitutional technique, one which will hamper Canada's future constitutional evolution, and presents this as a meaningful response to Quebec's secession. It is not a good response and will have little, if any, effect in keeping Canada together. It is reactive at best when what is desperately needed is a proactive response. Surely the federal government should speak for all Canada and should have some say in the agenda of secession and its consequences. Obviously, this should be done before any further votes are taken. If Quebec secedes, and that is a possibility, federal politicians will be asked where they were and what they did as Canada disintegrated to protect the country as a whole. Bill C-110 is not a satisfactory answer to that question. It is only a distraction and, unfortunately, a constitutionally harmful distraction.

I am pleased to have had the opportunity to make this presentation before you, and of course I would welcome questions.

Senator Beaudoin: I have two precise questions.

At page 7, you referred to Justice Sopinka saying:

A restraint on the executive in the introduction of the legislation is a fetter on the sovereignty of Parliament itself.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Beaudoin: It is unfortunate that we do not have the entire context of his comments.

This morning, we heard another thesis, and it was the first time I heard it. Our experts are divided. I am not surprised by that at all, because this is a very difficult point. In Quebec, Mr. Pelletier and Mr. Tremblay did not agree. They have two points of view. This morning, Mr. Monahan and Mr. Scott did not agree on this question.

You conclude here that a restraint on the executive — which is exactly what Bill C-110 does — is a fetter on the sovereignty of Parliament itself. Scott said yes, but do not forget that section 44 is there, and Parliament may amend the executive branch of the Government of Canada. That is the first time I have heard that notion. It is new to me in a way.

Obviously, we can change by a simple federal statute the retirement age of senators. We can make some amendments to the executive. I agree with that. However, that is not what we are

D'ailleurs, le système fédéral canadien pourrait bien alimenter la cause de la sécession du Ouébec.

En raison du mode d'évolution de ce système, où les recettes fiscales sont partagées et où Ottawa dépense constamment dans des domaines de compétence provinciale, il est devenu essentiel en politique provinciale de blâmer Ottawa pour tous les maux des provinces. Ce blâme est souvent injuste, mais il entretient les mouvements sécessionnistes.

Il est regrettable que le projet de loi C-110 adopte une mauvaise technique constitutionnelle, qui nuira à évolution future de la Constitution canadienne, et qu'il la présente comme une excellente réaction à la menace de sécession du Ouébec. Cette réaction est mauvaise et elle fera peu, sinon rien, pour préserver l'unité canadienne. Au mieux, disons que c'est une solution réactive, alors que nous avons désespérément besoin d'une solution proactive. Le gouvernement fédéral devrait sûrement parler au nom de tous les Canadiens et devrait avoir son mot à dire sur le programme de la sécession et ses conséquences. De toute évidence, cela devrait se faire avant que d'autres votes soient pris. Si le Québec se sépare, ce qui est possible, on demandera aux politiciens fédéraux où ils étaient et ce qu'ils faisaient, pendant que le Canada se brisait, pour protéger l'ensemble du pays. Le projet de loi C-110 n'est pas une solution satisfaisante à cette question. Ce n'est qu'une mesure de diversion qui, malheureusement, risque de nuire à la Constitution.

Je suis heureux d'avoir pu faire cet exposé et, bien entendu, je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: J'ai deux questions précises.

À la page 7 de votre mémoire, vous rapportez que le juge Sopinka a déclaré:

Toute restriction imposée au pouvoir de l'exécutif de déposer des projets de loi constitue une limitation de la souveraineté du Parlement lui-même.

M. Schmeiser: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Il est regrettable que nous n'ayons pas tout le contexte dans lequel il a fait ses observations.

Ce matin, nous avons entendu une autre théorie que, pour ma part, j'entendais pour la première fois. Nos spécialistes sont divisés. Cela n'a rien d'étonnant, parce que la question est complexe. Au Québec, MM. Pelletier et Tremblay n'étaient pas d'accord. Leurs points de vue sont différents. Ce matin, MM. Monahan et Scott ne se sont pas entendus sur la question.

Vous concluez qu'une restriction imposée au pouvoir de l'exécutif — ce que fait précisément le projet de loi C-110 — est une entrave à la souveraineté du Parlement lui-même. M. Scott en a convenu, mais il a dit qu'il ne fallait pas oublier que l'article 44 autorise le Parlement à modifier le pouvoir exécutif du gouvernement du Canada. C'est la première fois que j'entendais cela. En un sens, cette idée est nouvelle pour moi.

Évidemment, nous pouvons changer l'âge de la retraite des sénateurs simplement en adoptant une loi fédérale. Nous pouvons apporter des modifications au pouvoir exécutif. J'en conviens. doing in this case, because we are dealing with the amending formula.

The second point is that you say, at page 12, that because Quebec has the right to withdraw, Quebec does not need a special protection. You are quite right. If a provincial power is transferred to Ottawa, Quebec may say, "We will keep that power, and we will have compensation for education and culture. However, we cannot withdraw from the Supreme Court; we cannot withdraw from the Senate. And what about the creation of provinces?"

The reason we had the Meech Lake Accord is that Quebec felt that it was not protected in three areas. For the Supreme Court, it is debatable, and I think Quebec is protected. However, you could have an equal Senate tomorrow even if Quebec objected, and you could create new provinces even if Quebec objected to doing so. This is why I think people are talking about the protection in those three fields.

I would like your comments on that.

Mr. Schmeiser: With respect to the first issue, dealing with constitutional amendment, I think that you know better than I how difficult it is to predict the result in constitutional cases. My point in referring to the Canada Assistance Plan case — and I have the judgment in my briefcase here because I think it is one of the most important decisions in this area — is that there is a specific statement in a Supreme Court of Canada judgment made only four years ago that this type of legislation is questionable. I simply draw that to your attention.

You will notice that I was very careful in my brief not to voice an opinion on whether the legislation is constitutional or unconstitutional. It is very difficult to say. My point was simply that there is constitutional authority opposed to this legislation. What the Supreme Court of Canada will make of it if it comes before them is difficult for me to say. However, I would say, as a constitutional lawyer, if asked by a client, that it is worthy of litigation, that it is a questionable matter, and the chances of success are reasonable. Further than that, it would be very difficult for me to go.

With respect to the second question of the protection of the rights of Quebec, I personally take the view that the protection of these rights is a very important matter, and it is important from the point of view of all provinces because it leads to a better functioning federalism. I suppose that I approach the problem with a bias in favour of protecting the rights of Quebec. However, I do want to make the point that those rights are already protected, and, in the view of the then Premier of Quebec, who of course was a separatist premier, and in the view of the Government of Quebec in 1980 and 1981 when these negotiations were taking place, this clause sufficiently protected their rights.

It is true there are some areas that are now very difficult to change. In your statement to me, you referred to those provisions

Mais ce n'est pas ce que nous faisons dans ce cas-ci, car nous nous attaquons à la formule de modification.

Ensuite, vous dites à la page 12 que, puisque le Québec a un droit de retrait, il n'a pas besoin d'une protection spéciale. Vous avez parfaitement raison. Si un pouvoir provincial est transféré à Ottawa, Québec peut dire: «Nous voulons garder ce pouvoir et recevoir une compensation au chapitre de l'éducation et de la culture. Cependant, nous ne pouvons nous retirer de la Cour suprême; nous ne pouvons nous retirer du Sénat. Et qu'en est-il de la création de provinces?»

Si nous avons eu l'Accord du lac Meech, c'est que le Québec avait l'impression de manquer de protection dans trois domaines. En ce qui concerne la Cour suprême, c'est discutable, et je crois que le Québec est protégé. Toutefois, même si le Québec s'y opposait, vous pourriez avoir un Sénat égal demain et vous pourriez créer de nouvelles provinces. D'après moi, c'est pour cette raison que les gens parlent de protection dans ces trois domaines.

J'aimerais entendre vos observations là-dessus.

M. Schmeiser: En ce qui concerne la première question, concernant la modification constitutionnelle, je suis d'avis que vous savez mieux que moi comme il est difficile de prédire le résultat d'une affaire constitutionnelle. En rappelant l'affaire du Régime d'assistance publique du Canada — dont j'ai le jugement ici, dans ma serviette, parce que je considère que c'est une des décisions les plus importantes dans le domaine —, je voulais faire remarquer qu'il y avait une déclaration particulière dans une décision rendue par la Cour suprême du Canada, il y a quatre ans à peine, voulant qu'une telle mesure législative puisse être remise en question. J'attire simplement votre attention là-dessus.

Vous aurez remarqué que, dans mon mémoire, je me suis bien gardé de me prononcer sur la constitutionnalité de la mesure législative. Il est très difficile de trancher la question. Je voulais simplement rappeler qu'une autorité constitutionnelle est opposée à ce texte législatif. Il m'est très difficile de dire ce que la Cour suprême du Canada en fera si elle en est saisie. Toutefois, à titre de constitutionnaliste, si un client me posait la question, je dirais qu'il y a matière à litige, que c'est une question controversée et que les chances de réussite sont raisonnables. Je ne saurais en dire davantage.

En ce qui concerne la deuxième question, celle qui a trait à la protection des droits du Québec, personnellement, je pense que la protection de ces droits est une affaire très importante et qu'il en est de même d'ailleurs pour toutes les provinces parce que c'est le gage d'un fédéralisme plus efficace. J'imagine que j'aborde le problème dans le souci de protéger les droits du Québec. J'aimerais toutefois faire valoir que ces droits sont déjà protégés et que le premier ministre du Québec d'alors, un premier ministre séparatiste et, en 1980-1981, soit au moment où ces négociations ont eu lieu, le gouvernement du Québec, estimaient que cette clause protégeait suffisamment les droits de la province.

Il est vrai qu'il y a certains domaines où il est maintenant très difficile d'apporter des changements. Dans la déclaration que vous

Bill C-110

which require unanimous consent. Obviously, that requires the consent of the Province of Quebec.

Senator Beaudoin: That is only for the Supreme Court.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Beaudoin: Not the Senate and the creation of provinces.

Mr. Schmeiser: And some others as well, but I think there are other matters to deal with. Obviously, any amendment requires the consent of the federal government, and there is a basic change there.

I wanted to make the point that, in the opinion of the Province of Quebec at that time, the Province of Quebec was satisfied with those provisions as well and did not find them inimical to the question of the interests of the Province of Quebec. I think that is important to keep in mind from a historical point of view.

Senator Beaudoin: What you say is very clear, and I thank you for that comment, but the fact is that in 1982, who was there? It was René Lévesque and Claude Morin. They were strongly in favour of the right to withdraw. I understand their logic. However, as my colleague Senator Rivest said, Quebec changed its mind in 1990. Quebec asked for protection in three areas which, rightly or wrongly, it considers vital.

There are three things that are important in a federal state. They are the division of powers, the amending formula and the way it is interpreted. Therefore, we need protection in terms of the division of powers, the amending formula and the interpretation, that is to say, the Supreme Court of Canada. I think Quebec is protected under section 41. However, the Senate may change that tomorrow with a ratio of 7-50. I will not talk about abolition, which requires unanimity.

An equal Senate could be installed tomorrow with the number of senators being the same for P.E.I., Quebec, Ontario and all the other provinces. Tomorrow, we could create five other provinces, the formula for which is 7-50. This is why Quebec has expressed concern. This is why the Meech Lake Accord was put on the table.

I agree with you. In November of 1991, René Lévesque did not object to this. He objected to full compensation, of course. He also objected to section 23, which concerns bilingualism and giving the last word to the Supreme Court.

The fact is that, to a certain extent, Quebec changed. It is now asking for more protection in three areas. I want to say that what has been presented is factual, but it is not factual as far as after 1990 is concerned.

Mr. Schmeiser: I have no objection to anyone changing his or her mind, or to any province changing its mind. However, what I think is unfortunate for Canadian unity is the dissemination of something that I know to be incorrect — that is, that the provisions of the Constitution Act, 1982 were imposed on Quebec without its consent. That simply does not bear with the historical reality.

m'avez faite, vous avez fait allusion aux dispositions qui exigent le consentement unanime. C'est évident que cela exige le consentement du Québec.

25-1-1996

Le sénateur Beaudoin: Seulement pour la Cour suprême.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Pas le Sénat et la création de provinces.

M. Schmeiser: Et quelques autres également, mais je pense qu'il y d'autres questions à débattre. De toute évidence, toute modification exige le consentement du gouvernement fédéral, et c'est là un changement fondamental.

Je tenais à signaler que, selon le gouvernement du Québec de l'époque, le Québec était content de ces dispositions et ne les jugeait pas contraires à ses intérêts. À mon avis, il est important de tenir compte du point de vue historique.

Le sénateur Beaudoin: Vos propos sont très clairs et je vous remercie de cette observation, mais une question se pose: qui était là en 1982? René Lévesque et Claude Morin. Ils étaient très favorables au droit de se retirer. Je comprends leur logique. Toutefois, comme l'a fait observer mon collègue, le sénateur Rivest, le Québec a changé d'avis en 1990. Le Québec réclamait la protection de trois secteurs qu'il juge, à tort ou à raison, vitaux.

Trois choses sont importantes dans un État fédéral. Il s'agit de la répartition des compétences, de la formule de modification et de l'interprétation qu'on en fait. Voilà pourquoi la protection doit s'étendre à la répartition des compétences, à la formule de modification et à l'interprétation, c'est-à-dire celle de la Cour suprême du Canada. Je crois que le Québec est protégé aux termes de l'article 41. Mais, avec une proportion de 7-50, le Sénat peut changer cela demain. Je ne mentionne pas l'abolition, laquelle exige l'unanimité.

Un Sénat dit «égal» pourrait devenir réalité demain, avec le même nombre de sénateurs dans chacune des provinces, qu'il s'agisse de l'Île-du-Prince-Édouard, du Québec, de l'Ontario, et ainsi de suite. Demain, nous pourrions créer cinq autres provinces grâce à la formule 7-50. C'est la raison pour laquelle le Québec s'est dit inquiet. Et c'est la raison pour laquelle l'Accord du lac Meech a vu le jour.

Je suis d'accord avec vous. En novembre 1991, René Lévesque n'y voyait pas d'objection. Il s'opposait naturellement à l'indemnisation totale. Il s'opposait également à l'article 23, qui traite du bilinguisme et dit que c'est la Cour suprême qui a le dernier mot.

Le fait est que, dans une certaine mesure, le Québec a changé. Il demande une plus grande protection dans trois domaines. Certes, l'exposé est basé sur les faits, mais la situation a changé depuis 1990.

M. Schmeiser: Je n'ai pas d'objection à ce que quiconque, voire une province, change d'avis. Néanmoins, je pense que ce n'est pas dans l'intérêt de l'unité canadienne que circule une opinion que je sais être inexacte, à savoir que les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 ont été imposées au Québec, qui refusait son consentement. Cela ne cadre tout simplement pas avec la réalité historique.

If Quebec now says, "We want to change because we no longer agree with what we then agreed," that is perfectly okay. I think every province, and the federal government, is entitled to do that. However, that is not how the matter is now being presented, something which I think has been very damaging for Canadian unity.

The second part of your comment, senator, deals with what Quebec is now concerned about. The three issues to which you referred were the division of powers, the amending formula and the interpretation by the Supreme Court of Canada.

Now is not the place, I assume, to have a general discussion or debate on whether the Constitution of Canada is a good one or a bad one. Certainly, if I had my wishes, there are aspects of the Constitution that I would recommend be changed. I am sure that is true for everyone here.

However, I would point out that the Constitution of Canada is the most decentralized of any constitution in the world which deals with a federal system. The rights of the province of Quebec are enormous. The protections given to Quebec in terms of protecting their position under sections 38(2) and (3) are enormous.

With respect to the amending formula, although I was involved in its drafting and, in fact, did the final draft to it, it would not be my choice, but that was the agreement that the premiers had arrived at with respect to it. I have personal concerns, for example, about its inflexibility and about the lack of involvement of people in the process as opposed to provincial legislatures. Again, I think it is quite proper to consider that in terms of future constitutional amendments. However, it is not basically bad. It has many things that I think can be said in its favour.

I simply make the point that honourable and reasoned people will disagree on its merits and the demerits. I have those problems as well, so I quite appreciate that. However, I wish to make the point that it is not an unreasonable provision. From the point of view of the province of Quebec, it is not difficult in terms of protecting its interests or that of any other interest.

Again, with respect to the Supreme Court of Canada, which is the last item you mentioned, I think the case can be made that the Supreme Court of Canada and, prior to that, the Privy Council, have been very sensitive to provincial interests. I have, on occasion, looked at the judgments of those two courts. As a constitutional lawyer, one sometimes feels that there are some cases that the federal government should win, and they have. There are some cases that the provincial governments should win, and they have. However, there are many cases that fall into a swing category where it is difficult to predict in advance. My own conclusion has been that in most of the swing cases, the provinces fared better than the federal government fared.

Si le Québec dit maintenant: «Nous voulons changer des choses parce que nous n'acceptons plus ce qui nous acceptions alors», pas de problème. À mon avis, c'est le droit de chaque province, ainsi que du gouvernement fédéral. Seulement, ce n'est pas ainsi que les choses sont actuellement présentées, ce qui est très préjudiciable à l'unité canadienne.

Le deuxième volet de votre observation, sénateur, a trait à ce qui préoccupe actuellement le Québec. Vous avez fait allusion à trois domaines: la répartition des compétences, la formule de modification et l'interprétation assurée par la Cour suprême du Canada.

Le lieu ne se prête pas sans doute à une discussion ou à un débat de portée générale sur la question de savoir si la Constitution du Canada est bonne ou mauvaise. Chose sûre, s'il n'en tenait qu'à moi, il y a des aspects de la Constitution qui feraient l'objet de modifications. Je suis persuadé que toutes les personnes ici présentes partagent mon avis.

Toutefois, je ferai observer que la Constitution du Canada est la plus décentralisée de toutes les constitutions fédérales au monde. Les droits du Québec sont énormes. Les moyens que les paragraphes 38(2) et (3) confèrent au Québec pour protéger son statut sont énormes.

En ce qui concerne la formule de modification, malgré le fait que j'ai participé à sa rédaction ou plutôt à la version finale, ce n'est pas celle que j'aurais choisie, mais c'est bel et bien l'accord auquel les premiers ministres ont abouti à cet égard. Personnellement, j'émets des réserves, par exemple, vu son inflexibilité et le manque de participation des gens au processus, contrairement à ce qui se passe dans les assemblées législatives provinciales. Je le répète, il y a tout lieu d'envisager des modifications constitutionnelles. Elle n'est pas cependant foncièrement mauvaise. Je lui trouve de grandes qualités.

Je veux tout simplement faire valoir qu'il se peut que des gens honorables et raisonnables ne s'entendent pas sur ses avantages et ses inconvénients. Je suis également confronté à ces problèmes, ce qui fait que je puis le comprendre. Néanmoins, je maintiens qu'il ne s'agit pas d'une disposition déraisonnable. En ce qui concerne le Québec, la protection de ses intérêts ou des autres ne présente pas de problèmes insurmontables.

Pour ce qui est de la Cour suprême du Canada, le dernier aspect que vous avez évoqué, je pense que l'on peut dire que cette institution, tout comme le Conseil privé qui l'a précédée, a toujours été très sensible aux intérêts des provinces. Il m'est arrivé de jeter un coup d'oeil sur les jugements rendus par ces deux cours. À titre de constitutionnaliste, je me dis parfois qu'il y a des procès que le gouvernement fédéral devrait gagner, et il les gagne. Il y a aussi des procès que les gouvernements provinciaux devraient gagner, et ils les gagnent. Mais il y a bon nombre de procès qui tombent dans une catégorie grise; il est difficile d'en prévoir l'issue. Selon moi, dans ces cas-là, les provinces s'en tirent mieux que le gouvernement fédéral.

I simply make that point to say that the actions of the Supreme Court of Canada, if anything, have been very favourable to the province of Quebec. One need only compare the position of a province in Canada with that of a state in the United States. By our standards, the states of the United States are nothing much more than glorified municipalities, whereas the provinces of Canada wield significant powers.

Senator Beaudoin: I must say that I am pleased with the decisions taken by the Supreme Court and the Privy Council.

Mr. Schmeiser: I am, too, Senator Beaudoin.

Senator De Bané: Professor Schmeiser, one of the characteristics of entrenching a particular clause in the Constitution is that it will become permanent. Seldom is a clause which is included deleted or amended after its inclusion. It follows that when you put something in the Constitution, ideally, it should have been fully debated beforehand because of this character of not being able to go back on it.

On page 2 of your brief, you state that the question of veto to provinces is unique in historical terms.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator De Bané: You also said:

It subverts the interests of the Federal Government as a whole to the interests of individual Provinces. It subjugates national power to Provincial power. It subverts the whole to the parts.

I would like to put before you the following two observations. First, in a democracy such as ours, it would be unthinkable to modify the Canadian Constitution without widespread support. I would say that in a liberal democracy you cannot amend the Constitution unless you have wide support.

Secondly, while an amending formula has been elusive to Canadian politicians, in 1971, in Victoria, there was unanimous agreement on regional vetoes. It is true that in the end Quebec did not consent. That was not because of the formula but because they wanted more in terms of social policy.

All the provinces, including your province, like all the others in the West, agreed with the question of regional veto.

Again in 1981, when Mr. Trudeau came forward with his proposal of patriation, there was a veto. Then, as you know, the opinion in the west changed and Mr. Lougheed and others came along with this formula.

You are right when you say that René Lévesque did not want the veto. He wanted to create a common front with seven other provinces. As he was the only one of the eight who had a veto, he had to leave it at the door in order to create this common front.

In your assertion on page 2 that this veto is unique in historical terms, I respectfully suggest that here you are stretching history a bit

En somme, les décisions de la Cour suprême du Canada ont été très favorables au Québec. Il suffit de comparer le statut d'une province canadienne avec celui d'un État américain. À nos yeux, les États américains sont ni plus ni moins que des municipalités améliorées, tandis que les provinces canadiennes exercent des pouvoirs importants.

Le sénateur Beaudoin: Je dois dire que je suis heureux des décisions prises par la Cour suprême et le Conseil privé.

M. Schmeiser: Moi aussi, sénateur Beaudoin.

Le sénateur De Bané: Monsieur Schmeiser, une des caractéristiques que l'inscription dans la Constitution confère à une disposition particulière, c'est la permanence. En effet, il est rare qu'une fois inscrite, une disposition soit supprimée ou modifiée. Il s'ensuit que quand on inscrit quelque chose dans la Constitution, il est préférable que l'on en débatte à fond auparavant parce qu'après, il est trop tard.

À la page 2 de votre mémoire, vous dites que la question du veto accordé aux provinces est un précédent historique.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur De Bané: Vous dites également ceci:

Elle fait passer les intérêts du gouvernement fédéral considéré comme un tout après ceux des provinces prises individuellement. Elle assujettit le pouvoir national au pouvoir provincial. Elle fait passer le tout après les parties.

J'aimerais vous faire part de deux observations. Premièrement, dans une démocratie comme la nôtre, il serait inconcevable que l'on modifie la Constitution canadienne sans un large appui. J'ajouterais que dans une démocratie libérale, on ne saurait modifier la Constitution sans un large appui.

Deuxièmement, malgré le fait que les politiciens canadiens n'aient pas pu s'entendre sur une formule de modification en 1971, à Victoria, un consensus unanime s'est fait sur les veto régionaux. J'ajoute qu'à la fin, le Québec avait refusé d'y consentir. Il en a été ainsi non pas en raison de la formule, mais bien parce qu'ils étaient plus préoccupés de mesures sociales.

Toutes les provinces, y compris la vôtre, comme toutes les autres de l'Ouest, sont d'accord sur la question des veto provinciaux.

Ainsi, en 1981, quand M. Trudeau est allé de l'avant avec son projet de rapatriement, celui-ci comportait un veto. Puis, comme vous le savez, l'Ouest a changé d'avis et M. Lougheed et d'autres ont proposé cette formule.

Vous avez parfaitement raison quand vous dites que René Lévesque ne voulait pas le veto. Il voulait créer un front commun avec sept autres provinces. Comme il était le seul des huit à détenir un veto, il a dû y renoncer pour créer ce front commun.

Quant à l'affirmation que vous faites à la page 2, selon laquelle ce veto constitue un précédent historique, je dirais, sauf le respect que je vous dois, que vous forcez un peu la vérité.

Mr. Schmeiser: To take the last point first, it has never been accepted in any constitutional document that Quebec has a right of veto. I will come to what you have said. It is true that there are situations in constitutional negotiations where reference has been made to giving Quebec a veto.

Senator De Bané: All I am saying is that the proposal in this bill was put forward to the other premiers and it was unanimously agreed to in 1971. Do not say that this is unique in historical terms. It was put, and it had the concurrence of everyone in 1971. It has been debated fully in the past.

Professor Schmeiser says this bill is repugnant to the traditions in Canada, yet, at one point in our history, it did have the concurrence of everyone.

Mr. Schmeiser: Not of everyone. It did have some political support.

Senator De Bané: It had the unanimous support of the 10 premiers and the Prime Minister of Canada.

Mr. Schmeiser: Political support but not legal support, because the Supreme Court of Canada held that it did not exist.

Senator De Bané: Sir, with all due respect, on that point, I am referring to facts which are so recent in our memory we all know them. The Victoria package contained several elements. One was an amending formula. That amending formula was that you needed provinces from the west that had 50 per cent of the population, Quebec, Ontario, and two provinces from the Maritimes. That was non-contentious. All the premiers gave their blessing. It failed because Mr. Bourassa at the end said, "I would like to add something more to the package."

You are right that it was never entrenched in the Constitution. The Supreme Court of Canada in 1981 said no province had a legal or conventional veto. In 1971, if it were not for this additional demand of Quebec about social policy, we would have had that.

In other words, I agree with you that we should, in general, not put anything in the Constitution unless it has been fully debated because we know from experience that, the moment it is there, you can never delete it or amend it. It must be fully debated first. It has a character of permanency. I think you are stretching history a bit.

Second, on page 3, you state that, in effect, the federal government will not do something unless others do something. This is your interpretation of the bill.

What do you think, Professor Schmeiser, of the concept that, while Bill C-110 says that no minister of the Crown can introduce a resolution concerning an amendment to the Constitution without the concurrence of so many provinces, that would not prevent any another member of the House of Commons from moving such a resolution? While this bill "ties the hands" of the government, it

M. Schmeiser: Commençons par la dernière observation. Dans aucun document constitutionnel n'est-il dit que le Québec possède un droit de veto. Je vais revenir à vos propos. Il est vrai qu'il est arrivé lors de négociations constitutionnelles que l'on propose d'accorder un veto au Québec.

Le sénateur De Bané: Tout ce que je dis, c'est que la mesure qui est prévue dans ce projet de loi a été proposée aux autres premiers ministres qui l'ont approuvée à l'unanimité en 1971. On ne saurait parler d'un précédent historique. Elle a été proposée et a reçu un appui unanime en 1971. La question a déjà été débattue à fond.

Monsieur Schmeiser dit que ce projet de loi est contraire aux traditions canadiennes, alors qu'à un moment donné de notre histoire, tout le monde était d'accord sur ce point.

M. Schmeiser: Pas tout le monde. Disons plutôt que la mesure possédait un certain appui politique.

Le sénateur De Bané: Elle possédait l'appui unanime des dix premiers ministres provinciaux et du premier ministre du Canada.

M. Schmeiser: L'appui politique certes, mais pas l'appui juridique, parce que la Cour suprême du Canada soutenait que ce droit n'existait pas.

Le sénateur De Bané: Monsieur, sauf le respect que je vous dois, je fais ici appel à des faits qui sont si frais dans notre mémoire que tout le monde les connaît. L'offre de Victoria comportait plusieurs éléments. Il y avait, entre autres, une formule de modification. La formule exigeait l'accord de provinces de l'Ouest représentant 50 p. 100 de leur population totale, du Québec, de l'Ontario et de deux provinces des Maritimes. C'est un point non litigieux. Tous les premiers ministres y avaient donné leur bénédiction. Cela a échoué parce qu'à la fin, M. Bourassa a dit: «J'aimerais encore ajouter quelque chose à l'offre.»

Vous avez raison, cela n'a jamais été inscrit dans la Constitution. La Cour suprême du Canada a déclaré en 1981 qu'aucune province n'avait de droit de veto, que ce soit en vertu de la loi ou d'une convention. En 1971, n'eut été de cette demande supplémentaire du Québec au sujet de la politique sociale, nous l'aurions obtenu.

Autrement dit, je suis d'accord pour dire que nous ne devrions pas, en général, inscrire quoi que ce soit dans la Constitution avant d'en avoir discuté à fond, parce que nous savons d'expérience que du moment qu'une disposition est adoptée, on ne peut plus la supprimer ou la modifier. Il faut en discuter à fond avant toute chose. Une telle mesure a un caractère permanent. Je crois que vous adaptez un peu l'histoire.

Deuxièmement, à la page 3, vous affirmez que, dans les faits, le gouvernement fédéral ne fera rien à moins que d'autres fassent quelque chose. C'est votre interprétation de la loi.

Que pensez-vous, professeur Schmeiser, du concept selon lequel même si le projet de loi C-110 dit qu'aucun ministre ne peut présenter de résolution concernant un amendement de la Constitution sans l'accord d'un certain nombre de provinces, tout autre député fédéral peut présenter une telle résolution? Ce projet de loi entrave la liberté d'action du gouvernement, mais il permet

would still allow a backbencher on either side to introduce such a resolution.

When you carefully read Bill C-110, it says that no minister can introduce such a resolution. It is not a total prohibition on the House of Commons for moving such a resolution, it is pertains only to a minister of the Crown.

Mr. Schmeiser: I would like to respond by way of principle.

I agree that there have been times in Canadian history when foolish things have been agreed to by politicians. There are things in the Victoria Charter which, in my opinion, are not in the best interests of Canada. There were things in the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord that were not in the best interests of Canada.

Senator Murray: Was there anything in 1982 that was not in the best interests of Canada?

Mr. Schmeiser: I agree that there were things in 1982 that were not in the best interests of Canada.

Senator Murray: Does that include the exclusion of Quebec from the deal?

Mr. Schmeiser: I think that was unfortunate. I said earlier that I always thought that was a tragedy and that it could have been avoided. I have my own views. I was privileged to attend all of the private negotiation sessions and listened to everything that was said. I have copious notes from that time. I have never felt free to publish them because of my professional status at these meetings. However, I was present and I know what happened. I have always regarded that as a bit of a tragedy, but I want to come back to the question of principle.

I would say, with respect, that it is fundamentally wrong in a federal society to have an amending process which requires unanimity generally. That is where we are headed. Once you do that, you are subverting the whole to the parts.

I personally agree with most of what you said earlier, senator. You did say that, before there is a constitutional amendment, there ought to be widespread support. I fundamentally agree with that. I also have acted in my professional career more for provincial governments than for the federal government. I am very sensitive to provincial rights.

Having said that, I would make the point that it is wrong, generally, no matter who has agreed to it in the past, to establish an amending formula which is so rigid as to make future amendments impossible. I suggest this is what we are doing here.

In making these comments, I am not representing any western view or any Saskatchewan view. I do not have that authority in any way. Of course, one can make the point that I am simply expressing my own personal view on this matter. However, I do have some reassurance in the fact that what I am saying is in accord with what happens elsewhere in the world. It is very rare to find situations where, in a constitutional democracy, you cannot amend the Constitution without unanimous consent. There are some instances of it, but it is very rare. Most of the literature and most of the analyses state that this is very bad.

à un député d'arrière-ban d'un côté ou de l'autre de la Chambre de présenter une telle résolution.

Si on lit attentivement le projet de loi C-110, on constate qu'aucun ministre ne peut présenter une telle résolution, mais il n'y a pas d'interdiction totale pour la Chambre des communes de présenter une telle résolution. Cela ne vaut que pour les ministres.

M. Schmeiser: Je vais répondre sur la question du principe.

J'admets qu'il y a eu des moments dans l'histoire du Canada où des politiciens ont accepté des choses absurdes. On trouve dans la Charte de Victoria des choses qui, à mon avis, ne sont pas dans l'intérêt du Canada. Il y avait des choses dans l'Accord du lac Meech et dans l'Accord de Charlottetown qui n'étaient pas non plus dans l'intérêt du Canada.

Le sénateur Murray: Y avait-il quelque chose en 1982 qui n'était pas dans l'intérêt du Canada?

M. Schmeiser: Je suis d'accord pour dire qu'en 1982, il y avait des choses qui n'étaient pas dans l'intérêt du Canada.

Le sénateur Murray: Y compris le fait que le Québec ait été exclu de l'entente?

M. Schmeiser: Je pense que cet état de fait est déplorable. J'ai déjà dit que j'avais toujours cru que c'était une tragédie qu'on aurait pu éviter. J'ai mes idées. J'ai eu la chance d'assister à toutes les séances de négociations privées et d'entendre tout ce qui s'est dit. J'ai gardé des notes abondantes sur ces discussions. Je ne me suis jamais senti libre de les publier, parce que j'y assistais à titre professionnel. Quoi qu'il en soit, j'étais présent et je sais ce qui s'est produit. J'ai toujours considéré le résultat comme tragique, jusqu'à un certain point. Mais revenons à la question du principe.

Avec tout le respect que je vous dois, je dirais qu'il est fondamentalement mauvais, en général, qu'une société fédérale ait un mode de révision qui exige l'unanimité. C'est vers cela qu'on se dirige. Ce faisant, on assujettit le tout aux parties.

Personnellement, je suis d'accord avec presque tout ce que vous avez dit, sénateur. Vous avez dit qu'avant d'adopter une modification de la Constitution, il fallait obtenir un appui généralisé. Fondamentalement, je suis d'accord là-dessus. Au cours de ma carrière, j'ai travaillé davantage pour les gouvernements provinciaux que pour le gouvernement fédéral. Je suis très sensible à la question des droits des provinces.

Cela étant dit, je considère qu'en général, peu importe qui a appuyé cette mesure par le passé, ce serait une erreur d'établir un mode de révision tellement rigide qu'il empêche toute modification future. Selon moi, c'est ce que nous sommes en train de faire.

En disant cela, je ne défends pas le point de vue de l'Ouest ou de la Saskatchewan. Je n'ai absolument pas ce mandat. Évidemment, on pourrait dire que j'exprime simplement mon propre point de vue sur cette question, mais je sais que ce que je dis est représentatif de ce qui se passe ailleurs dans le monde. Les cas de démocratie constitutionnelle où il est impossible de modifier la Constitution sans le consentement unanime sont très rares. On en trouve quelques exemples, mais c'est très rare. La plupart des études et des analyses montrent que c'est très néfaste.

In addition to the historical weight of that evidence, I also come here with the experience of having been involved in constitutional negotiations for about 30 years. My experience in the Canadian milieu is that we will not have amendments if unanimous consent is required or if the consent of the certain provinces is required; four in the result, plus regions are involved. We will put ourselves in a constitutional straitjacket from which we cannot extricate ourselves.

There is something else which is very difficult. It is quite right to say that this is only an act of the Parliament of Canada, assuming that it passes but, as has been mentioned earlier, what happens if anyone moves to repeal that legislation?

It will be viewed as an attack on provincial rights in certain provinces and it really makes it very difficult to come up with the kind of constitutional change that I think will be required in the future.

Senator De Bané: Mr. Schmeiser, do you not think that at the bottom of our disagreement, at the heart of our divergent views, you do not agree with the approach of saying to Quebecers, "We do recognize you explicitly as a nation and we are going to proceed with the logical consequence of that, which is that no amendment to the Constitution will be done without your concurrence"? This is what is at the root of our disagreement.

On page 12, you say that Premier René Lévesque in 1982 did not claim a constitutional veto. Again, I want to remind you that while what you are writing is factually correct. The reason that he and Mr. Morin did not claim it was not because that was not in the interests of Quebec, but it was pure tactics in order to create the common front with the province of Saskatchewan and others.

That is just a question of interpretation of historical facts.

Finally, I would like to tell you that I do agree with your point that the question of flexibility of constitutions is a desirable objective. One thing that comes to mind is that the common market in Europe was stagnating between 1957 and 1985, because all member countries had a veto. When finally they amended that provision and said that from then on all that was needed was a qualified majority and countries would have a veto only in what they call "vital interest", it is then that very quickly it made dramatic progress, but as long as each had a veto on every single aspect, it was stagnating. So I do agree with you that we should not go overboard in making the amending formula so rigid that nothing can be changed.

Those are all my comments.

Mr. Schmeiser: With respect to the first issue, I do not accept the proposition that I am influenced by my views with respect to the province of Quebec concerning this matter. My view, and I state it very definitely and very positively, is that it is wrong for any province to have the kind of veto which is envisaged in Bill C-110. If it were given to Saskatchewan, from which I come, I would object to it. I object to it for British Columbia, for

Outre le poids historique de ce fait, je me fonde sur l'expérience que j'ai acquise en quelque 30 ans de participation aux négociations constitutionnelles. Mon expérience dans le milieu canadien me fait dire que nous ne modifierons jamais la Constitution s'il faut le consentement unanime ou celui de certaines provinces — quatre plus les régions. Nous allons nous engoncer dans un corset constitutionnel dont nous ne pourrons jamais nous sortir.

Il y a autre chose qui est très difficile. C'est très bien de dire qu'il ne s'agit que d'une loi du Parlement du Canada, en présumant qu'elle soit adoptée, mais que se passera-t-il si, comme on l'a mentionné plus tôt, quelqu'un propose l'abrogation de cette loi?

Ce sera perçu par certaines provinces comme une attaque contre les droits des provinces, et ce sera vraiment difficile de s'entendre sur une modification constitutionnelle du genre de celles dont on aura besoin, d'après moi.

Le sénateur De Bané: M. Schmeiser, ne croyez-vous pas que la raison de votre désaccord, au fond, l'élément fondamental de notre divergence de vues, c'est que vous n'êtes pas d'accord avec l'idée de dire aux Québécois: «Nous vous reconnaissons explicitement comme une nation et nous allons agir en conséquence, c'est-à-dire en ne modifiant jamais la Constitution sans votre consentement»? C'est cela qui est à la base de notre désaccord.

À la page 12, vous dites que, en 1982, le premier ministre René Lévesque n'a pas réclamé de veto constitutionnel. Encore une fois, je veux vous rappeler que, bien que ce que vous avez écrit soit exact dans les faits, s'il a agi ainsi, de concert avec M. Morin, ce n'est pas parce que le veto n'était pas dans l'intérêt du Québec; c'était simplement une tactique employée pour faire front commun avec la Saskatchewan et d'autres provinces.

Ce n'est qu'une question d'interprétation de faits historiques.

Pour terminer, je veux vous dire que je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il est souhaitable qu'une constitution soit souple. On peut penser au marché commun, en Europe, qui était stagnant de 1957 à 1985, parce que tous les pays membres avaient un droit de veto. Quand on a finalement modifié cette disposition et déclaré que, dorénavant, il ne faudrait plus qu'une majorité qualifiée et que les pays ne pourraient exercer un veto que sur les questions qu'on a désignées comme d'«intérêt vital», on a très rapidement constaté des progrès radicaux. Tant que chaque pays a eu un droit de veto sur tout, le marché est resté stagnant. Je suis donc d'accord avec vous pour dire que nous ne devrions pas aller trop loin et adopter un mode de révision tellement rigide qu'il n'y a pas moyen de changer quoi que ce soit.

C'est tout ce que j'avais à dire.

M. Schmeiser: Sur le premier point, je ne peux pas accepter qu'on laisse entendre que je suis influencé par mes idées sur la province de Québec concernant cette question. À mon avis, et je le dis de façon positive et catégorique, ce serait mauvais pour n'importe quelle province d'avoir le genre de veto envisagé dans le projet de loi C-110. Si ce veto était donné à la Saskatchewan, d'où je viens, je m'y opposerais. Je suis contre dans le cas de la

Alberta, for Ontario, and for Quebec. I suggest to you that it is fundamentally wrong in principle.

The second issue related to the question of the tactics of Premier Lévesque in the constitutional negotiations. I was very lucky, in the sense that I was then acting for the Premier of Manitoba, who was chair of the council of premiers. As a result, I had a good deal to do with Mr. Lévesque and his constitutional position. I spent many hours with him trying to iron out these problems. I can tell you that I became very fond of him. I found that as a person, he was very honourable, and a person who always kept his word. I can tell you that he was very troubled over the issue of a veto and that was why the question of section 38(2) and (3) came up, and he accepted it. I can recall his saying, during some of the meetings, that he had been criticized in the province of Quebec for not having publicly continued to demand the existence of a veto, but that he was satisfied that the interests of the province were now protected and he had given his word and he would stick to that word. I must say, with respect to that, I admired him.

Now, I cannot personally say what was in the inner recesses of his mind. Obviously, we always wonder about that with respect to anyone. However, certainly in terms of the negotiations, it was referred to again and again, along with the impact that it would have on the province of Quebec.

Further than that, I cannot go, except to say that during the negotiations, he acted in a very honourable and fair way. I have already expressed the view that I think it is unfortunate that the package which was put to the federal government was not accepted.

With respect to the third point, I do not think that one can draw a relationship between the common market and vetoes because there is a difference between what I would refer to as a confederation and a federation. I am sure you would accept that as well. There may be some question as to the degree of the difference but I would say it is on a different plane when one deals with national interests in one particular country.

Senator Murray: Professor Schmeiser, you were there during the events that led up to 1982. As I have heard elsewhere, and as you have confirmed today, you even held the pen on some of the drafting at that time. Prior to that, I believe you took the patriation case for Manitoba; you took Manitoba's brief to the Supreme Court. I will not hold it against you, but did you make a strong case for the unanimity convention?

Mr. Schmeiser: No comment from me.

Senator Rivest: On duty.

Senator Murray: Modesty prevents you.

It is interesting to know, and to hear from a first-hand witness, as to what Premier Lévesque agreed to at a given point during the negotiations, where you were an advisor to one or other of what was called the gang of eight. However, the bottom line, as I was saying to Professor Scott this morning, is that Quebec did not give its consent to the Constitution Act of 1982. Indeed, for the first time in 117 years, the federal government went ahead

Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. Selon moi, le principe est fondamentalement mauvais.

Sur le deuxième point, au sujet des tactiques du premier ministre Lévesque au cours des négociations constitutionnelles, j'ai été très chanceux, dans le sens que j'étais alors suppléant du premier ministre du Manitoba, qui était président du conseil des premiers ministres. J'avais donc souvent affaire à M. Lévesque et à sa position constitutionnelle. J'ai passé un grand nombre d'heures en sa compagnie à tenter de régler ces problèmes. Je puis vous dire que je me suis beaucoup attaché à lui. Je le trouvais très respectable en tant qu'individu. Il tenait toujours parole. Je sais que la question du veto le troublait beaucoup. C'est ainsi qu'on a soulevé l'objet des paragraphes 38(2) et (3) et qu'il a accepté le résultat. Je me souviens de ce qu'il disait durant certaines rencontres. Il disait qu'on l'avait critiqué au Québec pour n'avoir pas persisté à exiger un veto, mais qu'il savait que les intérêts de la province étaient alors protégés, qu'il avait donné sa parole et qu'il la respecterait. Je dois dire que je l'admirais à cet égard.

Je ne peux pas savoir ce qu'il pensait vraiment, personnellement. Évidemment, on ne le sait jamais, pour qui que ce soit. Cependant, sur le plan des négociations, on en a parlé à maintes et maintes reprises, ainsi que des conséquences que cela aurait sur la province de Québec.

Je ne peux pas en dire plus, mais je sais que durant les négociations, il a agi de façon très juste et respectable. J'ai déjà fait savoir que je trouve malheureux que l'offre faite à l'époque au gouvernement fédéral n'ait pas été acceptée.

Sur le troisième point, je ne crois pas qu'on puisse faire un lien entre le marché commun et le droit de veto, à cause de la différence entre ce que j'appellerai une confédération et une fédération. Je suis sûr que vous serez d'accord là-dessus. On peut se demander à quel point c'est différent, mais je dirais que la perspective n'est pas la même quand on traite des intérêts nationaux d'un pays particulier.

Le sénateur Murray: Professeur Schmeiser, vous étiez là durant les événements qui se sont dénoués en 1982. J'ai entendu ailleurs, et vous l'avez confirmé aujourd'hui, que vous avez même contribué à la rédaction des textes. Avant cela, je crois que vous avez défendu la cause du Manitoba dans l'affaire du rapatriement. Vous avez aussi présenté le mémoire du Manitoba à la Cour suprême. Je ne vous en tiendrai pas rigueur; pouvez-vous me dire si vous avez ardemment défendu la convention d'unanimité?

M. Schmeiser: Sans commentaire.

Le sénateur Rivest: Par devoir.

Le sénateur Murray: La modestie vous interdit d'en parler.

C'est intéressant d'apprendre, et de l'entendre d'un témoin direct, ce que le premier ministre Lévesque avait accepté, à un certain point des négociations où vous agissiez comme conseiller de l'un ou l'autre des membres qu'on a appelé le groupe des huit. Toutefois, en bout de ligne, comme je le disais au professeur Scott ce matin, le Québec n'a pas accepté la Loi constitutionnelle de 1982. Bien sûr, c'était la première fois en 117 ans que le

with a major constitutional amendment over the objections of Quebec.

Now, you yourself have described Quebec's non-consent, Quebec's opposition, to the Constitution Act, 1982. The fact that it was done without Quebec's consent was a matter on which both the government and the federalist opposition in Quebec were agreed. You yourself have described it as a tragedy.

Prime Minister Chrétien was a major player, as we know, in those events. He knows that Quebec did not consent, and he knows that Quebec has concerns about the amending formula, principally that changes would be made to the Constitution affecting Quebec's interests, Quebec's place in the federation, without Quebec's consent. Therefore, he made a commitment to Quebecers in the course of the referendum. The commitment was that the federal government would not proceed with a constitutional amendment affecting Quebec's interests, Quebec's place in the federation, if you like, without Quebec's consent.

Apart from your views, or even mine, as to this bill and how the government went about implementing the commitment, do you think it was a right and proper thing for the Prime Minister of Canada, under the circumstances, which you well know, to have made such a commitment to Quebecers on behalf of the federal government?

Mr. Schmeiser: I find it very difficult to criticize individuals for what they have done because I am not party to the pressures and the constraints under which they operate. However, I will again attempt to deal with it as a matter of principle and state how I respond to certain things.

You may recall from another "movie" in which I appeared when I came before a Senate committee dealing with the Pearson Airport Agreements that I feel very strongly in the notion of the rule of law. Part of that notion is that everyone is subject to the law, be that person the Prime Minister of Canada or a lowly law professor such as I. In one's public pronouncements, one should be very careful to abide by the provisions of the Constitution of Canada. All I can say in a general sense is that I think that no politician should say anything which is contrary to the Constitution of Canada or attempt to short circuit its terms. Further than that, I cannot go.

Senator Murray: What he was saying was that Ottawa would use its veto in such a way as to ensure that no amendment affecting Quebec's interests went ahead without Quebec's consent. You know as well as I do, the history of this issue and the constitutional situation, the political situation in the country today. From a policy point of view, do you think that was a proper commitment for the Prime Minister of Canada to make?

Mr. Schmeiser: I do not feel that I am competent to judge that.

Senator Murray: Do you think — because this is what it boils down to with regard to the amending formula — that it should be possible, using the general amending formula, for

gouvernement fédéral faisait une modification constitutionnelle majeure en dépit des objections du Québec.

Maintenant, vous avez donné votre impression sur l'absence de consentement du Québec, l'opposition du Québec, à la Loi constitutionnelle de 1982. Le fait qu'on soit allé de l'avant sans le consentement du Québec, c'est une chose que le gouvernement et l'opposition fédéraliste du Québec ont acceptée. Pour votre part, vous qualifiez cela de tragédie.

Le premier ministre Chrétien a tenu une place prépondérante dans le déroulement de ces événements, comme vous le savez. Il sait que le Québec n'a pas donné son consentement et il sait que la question du mode de révision inquiète le Québec, qui craint surtout que la Constitution soit modifiée sans son consentement sur des questions qui touchent ses intérêts, sa place dans la fédération. Il a donc fait une promesse aux Québécois dans le cadre du référendum. Il a promis que le gouvernement fédéral ne modifierait pas la Constitution sans le consentement du Québec sur des éléments qui touchent les intérêts du Québec ou, si vous préférez, sa place au sein de la fédération.

Mis à part ce que vous et moi pensons de ce projet de loi et la façon dont le gouvernement s'y est pris pour donner suite à son engagement, pensez-vous que prendre envers les Québécois un tel engagement au nom du gouvernement fédéral était la chose à faire pour le premier ministre du Canada, étant donné les circonstances que vous connaissez bien?

M. Schmeiser: Je trouve très difficile de critiquer les actions des gens quand j'ignore les pressions et les contraintes auxquelles ils sont soumis. Toutefois, j'essaierai de traiter de la question comme d'une affaire de principe et de dire ma réaction à certaines choses.

Vous vous souvenez peut-être, car j'ai déjà comparu devant un comité du Sénat pour témoigner dans l'affaire des accords de l'aéroport Pearson, que je crois très fermement à la notion de la primauté du droit. Cette notion signifie en partie que tout le monde est assujetti à la loi, que ce soit le premier ministre ou un modeste professeur de droit comme moi. Quand on prend position en public, on doit faire très attention de respecter les dispositions de la Constitution du Canada. Tout ce que je peux dire, en général, c'est qu'à mon avis, aucun politicien ne devrait dire quoi que ce soit qui est contraire à la Constitution du Canada ou essayer d'en contourner les dispositions. Plus que ça, je ne peux pas dire.

Le sénateur Murray: Ce qu'il disait, c'est que le Canada userait de son veto de manière à s'assurer qu'aucune modification touchant les intérêts du Québec ne soit effectuée sans le consentement de cette province. Vous connaissez aussi bien que moi l'historique de cette question et la situation constitutionnelle, la situation politique dans laquelle se trouve le pays aujourd'hui. Sur le principe, pensez-vous qu'il était approprié pour le premier ministre de prendre un tel engagement?

M. Schmeiser: Je ne pense pas avoir la compétence voulue pour en juger.

Le sénateur Murray: Pensez-vous — car c'est à cela que ça se résume la formule de modification — qu'en utilisant la formule générale de modification, il serait possible au Parlement et à sept

Parliament and seven provinces with 50 per cent of the population to take Senate seats away from Quebec without Ouebec's consent?

Mr. Schmeiser: My general inclination is to say no, but I would like to think about it because I am not even satisfied, without rechecking the provisions, that that would be constitutionally possible. It may be, but I would reserve judgment on that because I am not sure.

Senator Murray: You know section 42, of course.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Murray: We had a discussion here the other day with Ms Dawson and Mr. Rock. I put to them the question about whether sections 22 and 23 of the Constitution Act, 1867 respecting the residency requirements of Quebec senators and the old electoral college of lower Canada could be changed without Quebec's assent. Ms Dawson, as a personal opinion, thought not, although she did not give a firm, definitive opinion on it. Is that why you entered the caveat?

Mr. Schmeiser: Yes, it is. It may not appear from my presentation this afternoon, but I really hesitate to voice an opinion until I have had time to think it through very carefully. I can see some problems with the view that there is this wholesale right of amendment. I am not sure, and I would have to think about it.

Senator Murray: Where do you come down on the question of the Supreme Court? Does composition of the Supreme Court mean that the statute which now attributes three judges to Quebec be altered? Could Quebec's representation on the Supreme Court be reduced without Quebec's consent?

Mr. Schmeiser: I will answer that by telling you an anecdote.

Senator Murray: Should it be reduced?

Mr. Schmeiser: I will tell you how the provision got into the Constitution in the first place.

Canada is one of the few if not the only country where the position of the Supreme Court is not referred to in the Constitution. When I was working on what has now become sections 38 to 42, I thought that this was an unfortunate situation; namely, to operate in a federal society where there is nothing that gives any power to the Supreme Court of Canada other than a conventional rule that we follow the judgments of the Supreme Court of Canada. It is interesting that there is no constitutional basis for that other than a conventional rule.

As I was considering what should be put into these sections, it seemed to me that it would be good to deal in some way with the Supreme Court of Canada. It is worded in a very peculiar fashion. As I recall it, it refers to the composition of the Supreme Court of Canada.

What was intended and hoped for in a vague way was that if the Supreme Court of Canada were constitutionalized — and this is my view that it should be done — there would be something in the Constitution to refer to it and to deal with future changes provinces représentant 50 p. 100 de la population de retirer au Québec des sièges au Sénat sans le consentement de cette province?

M. Schmeiser: J'incline à dire non, mais je voudrais y réfléchir car je ne suis pas convaincu, sans vérifier une nouvelle fois les dispositions, que cela serait constitutionnellement possible. Il se peut que ce le soit, mais je réserve mon jugement là-dessus car je ne suis pas sûr.

Le sénateur Murray: Vous connaissez l'article 42, bien sûr.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Murray: L'autre jour, nous avons eu ici une discussion avec Mme Dawson et M. Rock. Je leur ai demandé si les articles 22 et 23 de la Loi constitutionnelle de 1867 relatifs aux exigences applicables aux sénateurs du Québec en matière de résidence et le vieux collège électoral du Bas-Canada pouvaient être modifiés sans l'assentiment du Québec. Mme Dawson, personnellement, ne le pensait pas, encore qu'elle n'ait pas donné là-dessus un avis ferme et définitif. Est-ce la raison de votre mise en garde?

M. Schmeiser: En effet. Il se peut que ce ne soit pas évident, d'après l'exposé que j'ai fait cet après-midi, mais j'hésite vraiment à exprimer une opinion tant que je n'aurai pas eu le temps de réfléchir très soigneusement à cette question. Je peux entrevoir certains problèmes que pourrait poser ce droit de modification général. Je ne suis pas sûr, il faudrait que j'y réfléchisse.

Le sénateur Murray: Que pensez-vous de la question de la Cour suprême? La composition de la Cour suprême signifie-t-elle que la loi qui attribue actuellement trois juges au Québec serait modifiée? La représentation du Québec à la Cour suprême pourrait-elle être réduite sans le consentement du Québec?

M. Schmeiser: Je vous répondrai par une anecdote.

Le sénateur Murray: Devrait-elle être réduite?

M. Schmeiser: Je vais vous dire comment cette disposition s'est trouvée figurer dans la Constitution au départ.

Le Canada est l'un des rares pays — voire le seul — dont la Constitution ne fait pas mention de la Cour suprême. Quand je travaillais à ce qui est devenu aujourd'hui les articles 38 à 42, je pensais que c'était une situation regrettable, qu'il était regrettable de fonctionner dans une société fédérale où rien ne confère aucun pouvoir à la Cour suprême du Canada, si ce n'est une convention voulant que nous nous en tenions aux jugements rendus par la Cour. Le fait que cela ne repose sur aucune base constitutionnelle, mais seulement sur une convention est intéressant.

Alors que j'examinais ce qui pourrait entrer dans ces articles, il m'a semblé qu'il serait bon de traiter d'une certaine manière de la Cour suprême du Canada. Cet article est formulé de façon très bizarre. Si je me souviens bien, il fait référence à la composition de la Cour suprême du Canada.

L'idée, et ce que l'on espérait vaguement, c'était que la Cour suprême soit constitutionnalisée — ce qui, à mon avis devrait être fait — qu'il y ait quelque chose dans la Constitution qui y fasse référence et traite des futurs changements la concernant. À

concerning it. At the time that it was drafted, we had no idea what effect it would have and whether it would, for example, incorporate what is presently found by way of legislation. However, we thought that it was worthy to make some reference to the Supreme Court of Canada in the general amending formula. That is why those provisions are now there.

Senator Murray: I appreciate that, Professor Schmeiser, but I want your advice as to whether section 41(d), the composition of the Supreme Court of Canada, includes the provision — now a legislative provision — that three out of nine of the civil lawyers are from the Quebec bar.

Mr. Schmeiser: Yes.

**Senator Murray:** Is that covered in 41(d), or is it in 42(d)?

Mr. Schmeiser: At the time the provision was drafted, it was thought that this would not be covered. We were operating under that impression. On the other hand, after the provisions were accepted and put into the Constitution, I recall an interesting conversation with Professor Bill Letterman, whose judgment I respect very much, where he was of the view that, because of what we had done, those matters were now included in the Constitution of Canada. However, I do not know whether that is the case. I would have think about it.

Senator Murray: If it turns out they were not, do you think in this country, from what you know of it — just as I put the question to you about Senate seats — that it would be proper that Parliament and seven provinces with 50 per cent of the population could reduce Quebec's representation on the Supreme Court without Quebec's consent? What do you think of that as a proposition?

Mr. Schmeiser: Obviously, I would be opposed to it, but I do not think that there is any reasonable chance that that kind of legislation would ever pass or would even be considered. In fact, constitutional proposals that have been made over the years have been to increase Quebec's representation rather than to limit it. I would be opposed.

My overall view is that this is an area where we should have amendments to the Constitution Act. The place, role, function and status of the Supreme Court of Canada should be placed right in the Constitution itself.

Senator Murray: You made a reference — and we hear it frequently, incessantly from some sources — about how Canada is the most decentralized federation in the world, and so on. I understand the division of powers and what has happened with it over the years, but against that, among other things, you have in this country, as it now stands constitutionally, an unfettered federal spending power.

Surely you must agree that an unfettered federal spending power in areas that the Constitution supposedly attributes exclusively to the provinces is simply inconsistent with the division of powers. l'époque de la rédaction, nous n'avions aucune idée de l'effet que cela aurait et nous ne savions pas si, par exemple, cela incorporerait ce qui est prévu maintenant dans la législation. Toutefois, nous avons pensé qu'il valait la peine de faire référence à la Cour suprême du Canada dans la formule générale de modification. C'est pourquoi ces dispositions se trouvent là aujourd'hui.

Le sénateur Murray: Je me rends compte de cela, professeur Schmeiser, mais je veux que vous me disiez si le paragraphe 41d) concernant la composition de la Cour suprême du Canada, inclut la disposition — à présent, une disposition législative — prévoyant que trois des neufs avocats civils proviennent du Barreau du Ouébec.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Murray: Cette question est-elle couverte au paragraphe 41d) ou au paragraphe 42d)?

M. Schmeiser: À l'époque où la disposition a été rédigée, on pensait que cette question ne serait pas couverte. Nous étions sous cette impression. D'un autre côté, une fois que les dispositions ont été acceptées et insérées dans la Constitution, je me souviens que le professeur Bill Letterman, dont je respecte beaucoup le jugement, s'est dit d'avis — au cours d'une discussion fort intéressante — que grâce à nous, ces questions étaient maintenant inscrites dans la Constitution du Canada. Je ne sais pas si c'est le cas. Il faudrait que j'y réfléchisse.

Le sénateur Murray: S'il s'avère qu'elles ne le sont pas, pensez-vous — d'après ce que vous savez de ce pays — et je vous pose cette question de la même façon que je vous ai posé la question à propos des sièges au Sénat — qu'il serait approprié que le Parlement et sept provinces représentant 50 p. 100 de la population puissent réduire la représentation du Québec à la Cour suprême sans le consentement de la province du Québec? Que pensez-vous d'une telle proposition?

M. Schmeiser: De toute évidence, j'y serais opposé, mais je ne crois pas que ce type de mesure législative puisse raisonnablement être adoptée, voire envisagée. En fait, les propositions constitutionnelles qui ont été faites au fil des ans ont visé à accroître la représentation du Québec plutôt qu'à la limiter. J'y serais opposé.

En général, je pense que c'est un domaine où il serait bon d'apporter des modifications à la Loi constitutionnelle. La place, le rôle, la fonction et le statut de la Cour suprême devraient être inscrits dans la Constitution.

Le sénateur Murray: Vous avez fait une référence — et nous l'entendons constamment d'autres sources — au fait, entre autres, que le Canada est la fédération la plus décentralisée du monde. Je comprends le partage des pouvoirs et ce qui l'a accompagné au fil des ans; par contre, le gouvernement fédéral a, en vertu de la Constitution, le libre pouvoir de dépenser.

Certes, vous conviendrez avec moi qu'un pouvoir fédéral de dépenser illimité dans des domaines que la Constitution est censée attribuer exclusivement aux provinces ne cadre tout simplement pas avec le partage des pouvoirs. Mr. Schmeiser: I personally do not accept that. My own view is that the level of spending is a political matter and must be decided by our political representatives from a constitutional

Senator Murray: In the context of the centralization versus decentralization argument, we know from experience it is the most powerful centralizing force. It is a bit irrelevant today now that we are broke.

Senator Beaudoin: It is transitory.

point of view.

Senator Meighen: Professor Schmeiser, it seems to me that, with your remarkable memory and the events that you witnessed firsthand, you may become the first best-selling constitutional law professor ever to put a book on the shelves. I hope you will not feel constrained for too long before you put these remarkable memories on paper. In fact, it might be helpful if you did so before 1997 so we would have the benefit of that knowledge going into those discussions.

You characterize this bill somewhat negatively, to be charitable: as being distractive, unconstitutional, subversive, reversive, and that it makes future constitutional change virtually impossible.

Set against that in my own mind, in determining how I will vote, is the fact that it has been adopted, however unfortunately, by the elected representatives of the people. While I realize that we in the Senate have the constitutional power to disregard that, in my own case I would do so with great hesitancy unless it was a matter of absolutely fundamental importance, and I am not in any way suggesting that these matters are not of fundamental importance.

I am sorry to flog a dead horse, but would you agree or disagree that a sunset clause of five years, as Professor Monahan suggested, would reduce some of your concerns or have little or no impact?

Mr. Schmeiser: My general answer is that, if a bill is a bad bill, I would obviously be happier if it were gone in five years than if it were to last forever.

Senator Meighen: I might have expected that answer. I take it that you would not have put a sunset clause in the ranks of those measures you would be opposed to, but rather you might hold your nose and accept it if you had no other choice?

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Meighen: One phrase you mentioned caught my attention, and that relates to the involvement of people in constitutional change. That seems to have eluded us to some extent in Canada. I am one of those who believe that the fault of Meech Lake was more a matter of process than substance. Indeed, if the process were better, the substance might be saleable today. However, that is a matter of conjecture. Do you have any particular recommendation as to how the process could

M. Schmeiser: Non, je ne suis pas d'accord. À mon avis, le niveau des dépenses, du point de vue constitutionnel, est une décision politique qui doit être prise par nos représentants politiques.

25-1-1996

Le sénateur Murray: Dans le débat qui entoure la centralisation, nous savons d'expérience que ce pouvoir est l'élément le plus centralisateur. Il n'est pas très pertinent maintenant que les coffres sont vides.

Le sénateur Beaudoin: C'est une situation provisoire.

Le sénateur Meighen: Monsieur Schmeiser, compte tenu de votre remarquable mémoire et des événements dont vous avez été le témoin direct, vous pourriez bien, il me semble, devenir le premier professeur spécialisé en droit constitutionnel à publier un livre à succès. J'espère que vous ne vous retiendrez pas trop longtemps de coucher sur papier ces souvenirs remarquables. En fait, il pourrait être utile que vous le fassiez avant 1997. Ainsi, nous pourrons profiter de ce que vous savez avant d'entamer les négociations.

Vous faites un bilan plutôt négatif du projet de loi à l'étude — et je suis charitable: vous le qualifiez de source de distraction, d'inconstitutionnel, de subversif, de régressif. Vous dites en plus qu'il rend presque impossibles de futures modifications constitutionnelles.

En contrepartie, lorsque je déciderai comment voter, je tiendrai compte du fait qu'il a été adopté, quelque fâcheux qu'il soit, par les représentants élus du peuple. Bien que conscient qu'au Sénat, nous avons le pouvoir constitutionnel d'en faire abstraction, je ne le ferais qu'avec la plus grande hésitation, à moins qu'il ne s'agisse d'une question absolument cruciale. Remarquez que je ne dis pas que ces questions ne sont pas d'une importance cruciale.

Je suis désolé de faire perdre du temps, mais seriez-vous d'accord pour dire qu'une disposition de temporisation de cinq ans, comme l'a proposé le professeur Monahan, atténuerait certaines de vos préoccupations, ou estimez-vous plutôt qu'elle aurait peu ou pas d'effet?

M. Schmeiser: Je réponds à cela que si un projet de loi n'est pas bon, mieux vaut savoir qu'il ne sera plus là dans cinq ans que de le voir s'appliquer pour l'éternité.

Le sénateur Meighen: J'aurais dû m'y attendre. J'en conclus que vous n'auriez pas inclus une telle disposition dans les mesures auxquelles vous seriez opposé, que vous surmonteriez plutôt votre répugnance et l'accepteriez si vous n'en aviez pas le choix?

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Meighen: Une phrase que vous avez utilisée a attiré mon attention, soit lorsque vous avez parlé de faire participer la population aux modifications constitutionnelles. Cette possibilité semble nous avoir échappé, dans une certaine mesure, au Canada. Je suis l'un de ceux qui croient que l'Accord du lac Meech péchait plus par son processus que par sa teneur. En réalité, si le processus avait été meilleur, le fond en serait peut-être plus acceptable aujourd'hui. Cependant, cette question relève de la

be improved with a view to involving non-political representatives in the process?

Senator De Bané alluded to the idea of vital interests being protected by a veto and looking at it on that basis rather than on a regional basis, and you made the distinction between the common market and our own situation. Is that an avenue that would offer us some hope?

Mr. Schmeiser: With respect to process, there are some fundamental changes to a constitutional document that ought to be voted on by the people as a whole. There is provision for that, for example, in the American Constitution with respect to the adoption of amendments, and I think that it has a lot to say for itself.

I am not in favour of the suggestion which has lately been bandied about quite frequently about having an unity committee touring the country, a committee composed of distinguished individuals, because I think that, under our system, the power does lie with Parliament and the provincial legislatures. We have had these committees in the past. Some of you may recall for example, the Romanow-Chrétien committee which toured the country. Some of you can go back to the Robarts committee. In the final analysis, those committees have not proved very useful because one must recognize where the power lies and where the decisions must be made.

With respect to the protection of vital interests and approaching it from that point of view, that has a lot to commend itself, but it is a very difficult area, and one would have to give it a great deal of thought.

The Chairman: On behalf of the members of our committee, I extend our appreciation and thanks to Professor Schmeiser for his excellent testimony.

[Translation]

I am very happy to welcome our next witness, a well-known figure, Mr. Claude Ryan.

Mr. Claude Ryan: Mr. Chairman, with your permission, I will read the brief I presented, I am sorry to say, only in French. I finished it only yesterday and I no longer have access to the service that used to translate my documents in both official languages. Your translation services are quite competent and I am sure they will do a wonderful job. I will be happy to answer your questions in either official language.

The actions of the federal government and the provinces other than Quebec between 1980 and 1982, when they made substantial constitutional amendments against the expressed wishes of the Government and National Assembly of Quebec, had serious consequences. Since 1867, no changes affecting the balance of power within the federation had been made without Quebec's agreement. On two occasions within relatively recent memory — at the time of the Fulton-Favreau formula in 1964 and the Victoria formula in 1971 — the federal government and the premiers of

conjecture. Avez-vous une recommandation particulière à nous faire quant à la façon d'améliorer le processus de manière à y faire participer d'autres que nos représentants politiques?

Le sénateur de Bané a mentionné l'idée d'accorder un droit de veto en fonction des intérêts vitaux plutôt que des régions, et vous avez établi une distinction entre le marché commun et notre propre contexte. Cette possibilité nous offrirait-elle une lueur d'espoir?

M. Schmeiser: Pour ce qui est du processus, certains changements fondamentaux apportés à un texte constitutionnel devraient être soumis à l'approbation de la population. Ainsi, la population des États-Unis doit être consultée pour apporter des modifications à la Constitution. L'idée a beaucoup de mérite.

Je suis contre la suggestion souvent faite depuis quelque temps d'avoir un comité de l'unité qui ferait la tournée du pays, comité qui serait composé de personnes distinguées. En effet, dans le régime que nous nous sommes choisi, le pouvoir revient au Parlement et aux assemblées législatives provinciales. Nous avons eu des comités comme ceux-là par le passé. Certains d'entre vous se souviendront peut-être, par exemple, du comité Romanow-Chrétien qui a tenu des audiences partout au pays. Certains d'entre vous se souviendront même du comité Robarts. En dernière analyse, ils ne se sont pas avérés très utiles parce qu'ils ne représentent pas le siège du pouvoir et des décisions.

Pour ce qui est de protéger les intérêts vitaux, c'est une très bonne idée, mais il s'agit d'une question fort complexe qui mérite mûre réflexion.

Le président: Au nom des membres du comité, je vous sais gré, monsieur Schmeiser, d'avoir répondu à l'invitation et je vous remercie de votre excellent témoignage.

[Français]

Je souhaite la bienvenue à notre prochain témoin, un personnage bien connu. C'est un plaisir de vous présenter monsieur Claude Ryan. Je vous donne la parole.

Monsieur Claude Ryan: Monsieur le président, avec votre permission, je lirai le texte que j'ai préparé. Je regrette d'en avoir une copie seulement en français. J'ai terminé la rédaction de ce texte seulement hier. Je n'ai plus les services que j'avais autrefois pour dactylographier un texte dans les deux langues officielles. Vous avez de bons services de traduction ici. Je me fierai entièrement sur eux. Pour la période de questions, il me fera plaisir de discuter avec vous dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

Le gouvernement fédéral et les provinces autres que le Québec ont posé un geste lourd de conséquences lorsqu'ils ont procédé entre 1980 et 1982 à d'importantes modifications constitutionnelles contre la volonté explicite du gouvernement et de l'Assemblée nationale du Québec. Depuis 1867, aucun changement affectant l'équilibre des rapports fédératifs au Canada n'avait été effectué sans l'accord du Québec. À deux reprises, à une époque encore récente, soit autour de la formule Fulton-Favreau en 1964 et autour de la formule de Victoria en 1971, une entente était

the provinces had reached agreement on a constitutional amending formula. However, because on each occasion the Government of Ouebec decided not to submit a motion for ratification to the National Assembly, Quebec's disagreement was considered to be sufficient for matters not to be taken any further. In 1982, relying on a decision of the Supreme Court holding that a constitutional amendment could be initiated with the agreement of a substantial majority of the provinces and the support of nine provinces, Parliament solemnly proceeded to repatriate the Constitution and entrench a Charter of Rights and Freedoms and an amending formula. The Parti Québécois, which at that time formed the government, and the Liberal Party of Quebec, which was sitting as the Opposition, held opposing views as to whether a Charter of Rights and Freedoms was a sound and opportune idea. The Parti Québécois was against the idea and the Liberal Party was supporting it as it has always been. The National Assembly was nonetheless virtually unanimous in warning the federal government against any attempt to amend the Constitution without Ouebec's agreement.

During the 1983 election campaign, the leader of the Progressive Conservative Party, Brian Mulroney, committed himself to bringing Quebec back into the Canadian constitutional fold if he were elected. In a manifesto published in the spring of 1985, with a view to the Quebec election being held that same year, the Liberal Party of Quebec laid down five conditions to be met if Quebec were to adhere to the Constitution Act, 1982. These conditions were recognition of Quebec as a distinct society within Canada, broader powers for Quebec in relation to immigration, participation by Quebec in the selection of the judges of the Supreme Court of Canada, a veto for Quebec in constitutional matters and limits on the spending power of the federal government in relation to cost-sharing for programs under provincial jurisdiction. The Meech Lake Accord, which was signed in April 1987, dealt with each of these subjects. Its responses to these issues were considered by the Bourassa government to be acceptable. In June of that year, the National Assembly was one of the first legislatures to adopt a resolution approving the Accord. Unfortunately, two provincial premiers had given their word but it was not kept and the Accord was not implemented.

Having been a member of the Quebec government between 1985 and 1994, I followed developments in the constitutional arena closely during that period. Despite the opposition expressed by the Parti Québécois, I am convinced that the Bourassa government had the support of the people when the National Assembly adopted a resolution approving the Meech Lake Accord. History will also attest to the fact that the failure of the Meech Lake Accord was followed by a spectacular surge in sovereignist sentiment in Quebec.

With the Charlottetown Agreement, we saw a new attempt to resolve the constitutional debate. However, that agreement substantially watered down certain aspects of the Meech consensus. In addition, it dealt with a vast range of other subjects, intervenue entre le gouvernement fédéral et les premiers ministres des provinces au sujet d'une formule d'amendement constitutionnel. Le gouvernement du Québec ayant décidé à chaque fois de ne pas soumettre une proposition de ratification à l'Assemblée nationale, le désaccord du Ouébec fut cependant jugé suffisant pour que l'on s'abstienne d'aller plus loin. En 1982, se fondant sur une décision de la Cour suprême établissant qu'une modification constitutionnelle pouvait être instituée avec l'accord d'une majorité substantielle de provinces et avec l'appui de neuf provinces, le Parlement fédéral procédait solennellement au rapatriement de la Constitution et à l'enchâssement d'une Charte des droits et libertés et d'une formule d'amendement. Le Parti québécois, qui formait alors le gouvernement, et le Parti libéral du Québec, qui siégeait dans l'opposition, avaient des vues opposées au sujet du bien-fondé et de l'opportunité d'une Charte des droits et libertés. Le Parti québécois était défavorable, le Parti libéral était favorable, comme il l'avait toujours été. L'Assemblée nationale fut néanmoins pratiquement unanime à prévenir le gouvernement fédéral contre toute tentative de modification de la Constitution sans l'accord du Québec.

Lors de la campagne électorale de 1983, le chef du Parti progressiste-conservateur, Brian Mulroney, s'était engagé à aménager le retour du Québec dans le giron constitutionnel canadien s'il était porté au pouvoir. De son côté, le Parti libéral du Québec, dans un manifeste rendu public au printemps de 1985 en vue de l'élection québécoise tenue la même année, avait posé cinq conditions à l'adhésion éventuelle du Québec à la Loi constitutionnelle de 1982. Ces conditions étaient la reconnaissance du Québec comme société distincte au sein de l'ensemble canadien. des pouvoir élargis pour le Québec en matière d'immigration, la participation du Québec au processus de sélection des juges de la Cour suprême du Canada, un droit de veto pour le Québec en matière de modification constitutionnelle et la limitation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral en matière de programmes à frais partagés portant sur des domaines de compétence provinciale. L'Accord du lac Meech, conclu en avril 1987, traitait de chacun de ces sujets. Les réponses qu'il apportait furent jugées acceptables par le gouvernement Bourassa. Dès juin de la même année, l'Assemblée nationale fut l'un des premiers parlements à adopter une résolution approuvant l'Accord. Malheureusement, la parole donnée par deux premiers ministres provinciaux ne fut pas respectée et l'Accord n'eut pas de suite.

Ayant fait partie du gouvernement du Québec entre 1985 et 1994, je suivis de près l'évolution du dossier constitutionnel pendant cette période. Nonobstant l'opposition exprimée par le Parti québécois, je suis convaincu que le gouvernement Bourassa avait l'appui de la population lorsqu'il fit voter par l'Assemblée nationale une résolution approuvant l'Accord du lac Meech. L'histoire attestera également que l'échec de l'Accord du lac Meech fut suivi d'une remontée spectaculaire du sentiment souverainiste au Québec.

Une nouvelle tentative visant à régler le dossier constitutionnel fut faite avec l'Entente de Charlottetown. Mais cette entente diluait de manière appréciable certains éléments du consensus de l'Accord du lac Meech. Elle traitait en outre d'une vaste gamme

some of which, specifically aboriginal self-government and Senate reform, were not very popular, especially in Quebec because we had just been through the Oka crisis. In rejecting the Charlottetown Agreement, the people of Quebec defined a threshold below which any future attempt to resolve the constitutional debate would be destined to fail.

The rejection of the Charlottetown Agreement was followed by the referendum of October 1994. Because the federal government had systematically refused since it was elected in October 1993 to reopen the constitutional debate, the sovereignists took great pleasure in recalling the events of 1982, 1990 and 1992 and arguing that the federalists had no solutions to propose to the Quebec problem. The referendum campaign, which was swinging toward the federalist camp at first, then saw a strong recovery in the sovereignist camp. The concern this prompted in federalist circles in large part explains the commitments Jean Chrétien's campaign eventually made concerning recognition of the distinct society, granting a veto and a new division of responsibilities in the field of job training.

I wanted to go over this historical background for three reasons. First, the constitutional developments I have outlined remind us that the problem we are facing today is not solely the result of the last referendum; rather, it is the legacy of fifteen years of failed experiments. Second, they invite us to realize that any lasting solution to the current problem, while not ruling out legislative and administrative measures, will have to include constitutional solutions that take in the distinct society, the amending formula and a number of other subjects, most importantly the spending power and the division of legislative and administrative powers. Third, they remind us that the two measures that were before Parliament last November were the result of referendum commitments which relate directly to the expectations that Quebec has put forward on countless occasions.

Because the Senate Committee's terms of reference relate to Bill C-110, I shall limit myself to a consideration of that Bill. I shall first make a number of comments on various provisions of the Bill. Then, in conclusion, I shall submit a general assessment of the Bill and what action will have to be taken on it if the process on which the federal government has embarked is to bear sound and lasting fruit.

It is important at the outset to emphasize the limited scope of Bill C-110. The federal government wanted to use this initiative to carry out the commitment made by Mr. Chrétien near the end of the referendum campaign, to give Quebec a veto over any constitutional amendment. Given the nature of the subject in question, obviously the response should in principle be constitutional in nature, and not merely statutory. In the short term, the legislative route taken by the federal government will give Quebec greater protection in respect of constitutional amendments, particularly as regards the matters listed in section 42 of the Constitution Act, 1982. In the long term, however, it does not offer the same guarantees of permanence and inviolability as a constitutional solution. Quebec cannot be satisfied with a veto that

d'autres sujets dont certains, notamment l'autonomie gouvernementale pour les autochtones et la réforme du Sénat, n'étaient guère populaires, particulièrement au Québec, parce que nous sortions à peine de la crise d'Oka à ce moment. En rejetant l'Entente de Charlottetown, la population du Québec indiquait un seuil en dessous duquel toute future tentative de règlement du dossier constitutionnel serait vouée à l'échec.

Le rejet de l'Entente de Charlottetown fut suivi du référendum d'octobre 1994. Comme le gouvernement fédéral avait systématiquement refusé depuis son élection en octobre 1993 de rouvrir le dossier constitutionnel, les souverainistes eurent beau jeu d'évoquer les événements de 1982, 1990 et 1992 et de faire valoir que les fédéralistes n'avaient aucune solution à proposer au problème québécois. Favorable au camp fédéraliste au début, la campagne référendaire donna ensuite lieu a une forte remontée du camp souverainiste. L'inquiétude qui gagna alors les milieux fédéralistes explique largement les engagements que prit en fin de campagne monsieur Jean Chrétien concernant la reconnaissance de la société distincte, l'octroi du droit de veto et un nouveau partage de responsabilités dans les secteurs de la formation professionnelle.

J'ai tenu à rappeler cet arrière-plan historique pour trois raisons. D'abord, l'évolution constitutionnelle dont j'ai brossé le tableau nous rappelle que le problème auquel nous faisons face aujourd'hui n'est pas issu uniquement du dernier référendum, mais est plutôt l'héritage de 15 années d'expériences ratées. En second lieu, elle nous invite à réaliser que toute solution durable au problème actuel, sans exclure les mesures d'ordre législatif ou administratif, devra comporter des solutions d'ordre constitutionnel embrassant la société distincte, la formule d'amendement et un certain nombre d'autres sujets, notamment le pouvoir de dépenser et le partage des compétences législatives et administratives. En troisième lieu, cet arrière-plan historique nous rappelle que les deux mesures dont le Parlement fédéral a été saisi en novembre dernier découlent d'engagements référendaires qui ont un lien direct avec des attentes formulées à d'innombrables reprises par le Québec.

Comme le mandat du comité du Sénat porte sur le projet de loi C-110, je m'en tiendrai à l'examen de ce projet de loi. Je formulerai d'abord une série de commentaires sur diverses dispositions du projet de loi. Ensuite, en guise de conclusion, je soumettrai un jugement global sur le projet de loi et les suites qu'il faudra y apporter afin que la démarche instituée par le gouvernement fédéral produise des fruits solides et durables.

Il importe de souligner dès le départ la portée limitée du projet de loi C-110. Le gouvernement fédéral a voulu par cette initiative donner suite à l'engagement qu'avait pris monsieur Jean Chrétien, vers la fin de la campagne référendaire, de reconnaître au Québec un droit de veto en matière de modification constitutionnelle. Étant donné la nature du sujet en cause, la réponse devrait évidemment en principe être d'ordre constitutionnel et non pas simplement statutaire. À court terme, la voie législative qu'a retenue le gouvernement fédéral fournira au Québec une protection accrue en matière d'amendement constitutionnel, surtout en ce qui touche les matières énumérées à l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982. À long terme, elle n'offre pas cependant les mêmes garanties de permanence et d'inviolabilité

is subject to the pleasure of Parliament. The status of major partner within the Canadian federation that Quebec is quite properly seeking must be defined not in a mere statute, but in the Constitution. The approach set out in Bill C-110 therefore could be acceptable only as a temporary, transitional measure to prepare the way for a constitutional solution.

The formula proposed by the federal government applies to a limited number of subjects. For instance, the following categories of subjects are not addressed by Bill C-110:

Subjects that are governed by the unanimity rule under the present amending formula, in section 41 of the Constitution Act, 1982;

Subjects that are governed by the 7/50 rule, on which a province may express its dissent or its wish of opting-out and require financial compensation in some cases, in section 38;

Subjects that affect only one or some provinces, for which the agreement of Parliament and of one or more of the provinces concerned, and nothing more, is required, in section 43;

Subjects involving the Constitution of the Government of Canada, over which Parliament alone has jurisdiction, in section 44:

Subjects involving the constitution of a province, over which the province concerned alone has jurisdiction, in section 45.

Notwithstanding the limits that I have just stated, the veto that the federal government is prepared to grant would still apply to a significant list of subjects. Among those, I would note the following, the first four of which are set out in section 42 of the Constitution Act, 1982: First, the Supreme Court of Canada, except the composition of the Court, which is subject to the unanimity rule; the powers of the Senate, the method of appointing senators, the extension of existing provinces into the territories, the creation of new provinces, the number of senators per province and the residence requirements for members of the Senate; I will add the Charter of Rights and Freedoms to an extent that I am not ready to determine precisely.

In terms of the decision rule, properly speaking, Bill C-110 is a better response than the present amending formula to the dual dimension of the Canadian situation which must be addressed in any lasting solution: linguistic and cultural duality and the regional reality. In its report, published in 1980, the Pepin-Robarts Commission wrote that:

...duality and regionalism lie at the heart of the crisis.

It concluded that any solution had to be sought in light of these two aspects of the Canadian situation. In view of this dual requirement, the amending formula set out in the Constitution Act, 1982 is obviously inadequate.

Between 1980 and 1982, it became apparent that the present formula might lead to major decisions excluding Quebec. However, the formula might also result in decisions from which

qu'une solution constitutionnelle. Le Québec ne saurait se satisfaire d'un droit de veto assujetti au bon plaisir du Parlement fédéral. Ce n'est pas dans une simple loi mais dans la Constitution que doit être défini le statut de partenaire majeur que le Québec revendique à juste titre au sein de la fédération canadienne. La solution que définit le projet de loi C-110 ne saurait en conséquence être acceptable qu'à titre de mesure temporaire et transitoire devant préparer la voie à une solution constitutionnelle.

La formule mise de l'avant par le gouvernement fédéral s'applique à un nombre limité de sujets. Ainsi, ne sont pas touchés par le projet de loi C-110 les catégories suivantes de sujets:

Les sujets soumis à la règle de l'unanimité suivant la formule actuelle d'amendement, à l'article 41 de la Loi consitutionnelle de 1982;

Les sujets soumis à la règle 7-50 pour lesquels une province peut exprimer son désaccord ou son retrait, moyennant compensation financière dans certains cas, c'est à l'article 38;

Les sujets touchant une ou quelques provinces seulement, pour lesquels sont requis l'accord du Parlement fédéral et de la ou des provinces concernées, sans plus, article 43;

Les sujets touchant la Constitution du gouvernement du Canada, pour lesquels le Parlement fédéral a seul compétence, article 44;

Les sujets touchant la constitution d'une province, pour lesquels la province concernée a seule compétence, article 45.

Nonobstant les limites qui viennent d'être indiquées, le droit de veto que le gouvernement fédéral est prêt à reconnaître serait néanmoins applicable à une liste significative de sujets. Parmi ces sujets, mentionnons les suivants, dont les quatre premiers sont énumérés à l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982: d'abord, la Cour suprême du Canada, sauf ce qui touche la composition de ce tribunal, laquelle est sujette à la règle de l'unanimité; je passe rapidement là-dessus, les pouvoirs du Sénat, le mode de nomination des sénateurs, le rattachement de territoires aux provinces existantes, la création de nouvelles provinces, le nombre de sénateurs par province et les conditions de résidence pour les membres du Sénat; j'ajouterai par mesure de protection la Charte des droits et libertés dans une mesure que je ne suis pas prêt à déterminer avec précision.

En ce qui touche la règle de décision proprement dite, le projet de loi C-110 répond mieux que la formule actuelle d'amendement à une double dimension de la réalité canadienne qui doit être présente dans toute solution durable, à savoir la dualité linguistique et culturelle et la réalité des régions. Dans son rapport publié en 1980, la Commission Pepin-Robarts écrivait:

... la dualité et le régionalisme sont au coeur de la crise.

Elle concluait que toute solution devait être recherchée à la lumière de ces deux aspects de la réalité canadienne. Sous l'angle de cette double exigence, la formule d'amendement inscrite dans la Loi constitutionnelle de 1982 est nettement déficiente.

La preuve a été faite entre 1980 et 1982 que l'on pouvait déboucher avec cette formule sur des décisions majeures excluant le Québec. Mais la formule pourrait aussi engendrer éventuelleOntario, or a majority of the Western provinces and population, or a majority of the provinces and population of the Atlantic region, were excluded. The 7-50 formula in fact makes possible a constitutional amendment which has been approved by a majority of provinces composed of:

First, Quebec, Ontario, the four Western provinces and Prince Edward Island. Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland, these three provinces representing about 94.4 per cent of the population of the Atlantic region, would be left out.

Second, Quebec, Ontario, the four Atlantic provinces and Manitoba. Saskatchewan, Alberta and British Columbia, these three provinces representing about 86 per cent of the population of Western Canada, would be left out.

Third, Quebec, the four Western provinces, Prince Edward Island and Newfoundland. Ontario, New Brunswick and Nova Scotia, the last two provinces together representing 74 per cent of the population of the Atlantic region, would be left out.

From the standpoint of a balance between linguistic duality and the regions, a formula that gives Quebec a veto and at the same time protects each large region of the country from changes it does not want is fairer and wiser in political terms than the present formula.

In addition, Bill C-110 still uses seven as the minimum number of provinces which have to consent in order for a constitutional amendment to be proposed in Parliament. On the other hand, the group of consenting provinces will have to include the four most populous provinces in the country, while under the present formula, as we saw earlier, any one of them may be excluded. Thus we are a long way from the principle of absolute equality among the provinces on which the present formula is based, but we are closer to a different balance which will ensure that decisions are more representative and guarantee that each region of the country participates in the constitutional amendment process.

In the case of Quebec and Ontario, a veto appears to be logical and legitimate. These two provinces were part of the country at its inception. They are the two most populous provinces and each of them forms a distinct region. In the case of Quebec, there is another claim in addition to the first three: Quebec is the primary and principal seat of French culture in Canada. I think that its involvement in a basic decision relating to the Constitution is essential given Canada's linguistic and cultural duality.

In the case of British Columbia, a veto also appears acceptable. That province has a rapidly growing population which already amounts to 12 per cent of the population of Canada. In addition, it forms a distinct region in geographic, demographic, economic and cultural terms. Bill C-110 does not expressly give Alberta a veto. Since Alberta accounts for 55 per cent of the population of the three Prairie provinces, it will nonetheless have to be a party to any agreement by that region to a constitutional amendment. In

ment des décisions d'où seraient exclues, soit la province de l'Ontario, soit une majorité des provinces et de la population de l'Ouest, soit une majorité des provinces et de la population de la région atlantique. La formule 7-50 rend possible en effet une modification constitutionnelle qui aurait été approuvée par une majorité de provinces ainsi constituées:

Premièrement, le Québec, l'Ontario, les quatre provinces de l'Ouest et l'Île-du-Prince-Édouard — seraient ainsi laissées de côté la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve, ces trois provinces représentant ensemble 94.4 p. 100 de la population de la région atlantique;

Deuxièmement, une autre combinaison possible, le Québec, l'Ontario, les quatre provinces atlantiques et le Manitoba — seraient laissées de côté la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique, ces trois provinces représentant ensemble 86 p. 100 de la population de l'Ouest canadien;

Troisièmement, une autre possibilité, le Québec, les quatre provinces de l'Ouest, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve — seraient laissées de côté l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, ces deux dernières provinces représentant ensemble 74 p. 100 de la population de la région atlantique.

Sous l'angle de l'équilibre entre la dualité linguistique et les régions, une formule qui procure un veto au Québec en même temps qu'elle protège chaque grande région du pays contre des changements dont elle ne voudrait pas est plus équitable, plus sage et plus réaliste au plan politique que la formule actuelle.

D'autre part, le projet de loi C-110 maintient à sept le nombre minimum de provinces dont le consentement doit être obtenu pour la présentation au Parlement fédéral d'une modification constitutionnelle. Par contre, les quatre provinces les plus populeuses du pays devront faire partie du groupe des provinces consentantes alors que sous la formule actuelle, comme nous l'avons vu, l'une ou l'autre peut être exclue. On s'éloigne ainsi du principe de l'égalité absolue des provinces qui a inspiré la formule actuelle, mais on s'en éloigne en faveur d'un équilibre différent qui assurera une plus grande représentativité des décisions et une participation assurée de chaque région du pays au processus de modification constitutionnelle.

Dans le cas du Québec et de l'Ontario, le droit de veto apparaît logique et légitime. Ces deux provinces furent à l'origine du pays. Elles sont les deux province les plus populeuses et forment chacune une région distincte. En ce qui touche le Québec, un autre titre s'ajoute aux trois premiers: le Québec est le siège premier et principal de la vie française au Canada. Sa participation à une décision fondamentale au plan constitutionnel m'apparaît indispensable au titre de la dualité linguistique et culturelle du Canada.

Dans le cas de la Colombie-Britannique, un droit de veto m'apparaît également acceptable. Cette province compte une population en rapide croissance qui représente déjà 12 p. 100 de la population du pays. Elle forme de plus au plan géographique, démographique, économique et culturel une région distincte. Le projet de loi C-110 ne confère pas explicitement un droit de veto à l'Alberta. Vu que cette province compte 55 p. 100 de la population des trois provinces des Prairies, elle devra néanmoins

order for the consent of that region to be obtained there will still have to be agreement by another province in addition to Alberta.

Under the formula set out in Bill C-110, the weight carried by the six least populous provinces will be more fairly distributed. Through the veto granted to their respective regions, their participation in the amending process will be guaranteed. However, only three of them will need to agree in order for an amendment to be considered. It will be impossible, moreover, for there to be a recurrence of the 1982 experience, when the consent of these six provinces, whose combined population amounts to less than two thirds of the population of Quebec, contributed to the creation of a "substantial" majority of provinces which was held to be sufficient to overcome Quebec's objections.

The regional vetoes will indeed make any future constitutional amendment difficult. Under the formula set out in Bill C-110, in order for any amendment to be adopted it must have first been approved by at least seven provinces which may not represent less than 90 per cent of the total population of Canada. On the other hand, this must be considered to be a transitional, temporary formula. While waiting for there to be agreement on a definitive formula, Parliament must ensure, for the immediate future, that any constitutional amendment reflects a consensus that specifically includes Quebec. Canada operated for 115 years. I recently reminded my good friend Robert Stanfield that, from 1867 to 1982, under the unwritten rule of unanimity among the provinces for all important changes, the country nonetheless experienced remarkable development. On the other hand, when there was an attempt to deviate from the mutually recognized rule that had long been observed, much more serious problems were created than those that were supposedly being solved.

When the Constitution Act, 1982 speaks of the consent of a province to an amendment to the Constitution, it stipulates that that consent must be expressed by a resolution adopted by a majority of the members of the legislature of the province. Each province is free to state conditions, as necessary, to which the exercise of that prerogative will be subject. Thus two provinces, British Columbia and Alberta, have enacted statutes providing that any proposed constitutional amendment must be submitted for the approval of the people of the province by referendum. However, those conditions are within the authority of each province. They are not defined in the amending formula.

Bill C-110 is less clear, more abstracted on this point. It stipulates that no federal minister may present a proposal for a constitutional amendment to Parliament unless the consent of a majority of provinces representing a majority of the population in each region has first been obtained.

This passage, however, is very vague as to the form in which the province's consent must be expressed. Does Parliament intend to reserve to itself the power to go directly to the people of a province, over the head of their government and legislature, to être partie prenante à tout acquiescement de cette région à une modification de la Constitution. Pour que soit acquis le consentement de cette région à une modification constitutionnelle, l'accord d'une autre province sera toutefois nécessaire en plus de celui de l'Alberta.

Sous la formule définie dans le projet de loi C-110, le poids des six provinces les moins populeuses sera ramené à de plus justes proportions. À travers le droit de veto réservé à leur région respective, leur participation au processus de modification sera assurée. Il suffira cependant que trois d'entre elles soient d'accord pour qu'une modification puisse être envisagée. Il sera en outre impossible que se répète l'expérience de 1982, alors que le consentement de ces six provinces, dont la population combinée représente moins des 2/3 de celle du Québec, contribua à créer une majorité «substantielle» de provinces qui fut jugée suffisante pour passer outre aux objections du Québec.

Les droits de veto régionaux rendront certes difficile toute modification future de la Constitution. Sous la formule définie dans le projet de loi C-110, toute modification, pour être adoptée, devra en effet avoir été approuvée au préalable par au moins sept provinces ne pouvant représenter moins de 90 p. 100 de la population totale du Canada. On doit considérer en contrepartie qu'il s'agit d'une formule transitoire et temporaire. En attendant que l'accord se fasse sur une formule définitive, le législateur doit viser à assurer dans l'immédiat que toute modification constitutionnelle soit le reflet d'un consensus incluant en particulier le Québec. Le Canada a fonctionné pendant 115 ans. Je rappelais récemment à mon bon ami Robert Stanfield que de 1867 à 1982, sous la règle non écrite de l'unanimité des provinces, pour tout ce qui regardait les modifications substantielles, a néanmoins connu un développement remarquable pendant cette période. Au contraire, quand on a voulu s'écarter de la règle consensuelle longtemps observée, on a créé des problèmes beaucoup plus graves que ceux que l'on prétendait résoudre.

La Loi constitutionnelle de 1982, lorsqu'elle traite du consentement d'une province à une modification de la Constitution, stipule que ce consentement doit être exprimé par une résolution adoptée à la majorité des membres de la législature de cette province. Chaque province demeure libre de préciser au besoin certaines conditions auxquelles sera assujetti l'exercice de cette prérogative. Ainsi, deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Alberta, ont adopté des lois stipulant que tout projet de modification constitutionnelle doit être soumis à l'approbation de leur population respective par voie de référendum. Mais ces conditions sont du ressort de chaque province. Elles ne sont pas définies dans la formule d'amendement.

Le projet de loi C-110 est moins net, plus vague à ce sujet. Il stipule qu'un ministre fédéral ne pourra présenter un projet de modification constitutionnelle au Parlement qu'à condition d'avoir obtenu au préalable l'aval d'une majorité de province représentant une majorité de la population dans chaque région.

Le texte est cependant très vague quant à la forme sous laquelle devra être exprimé le consentement de la province. Le Parlement fédéral entend-il se réserver le pouvoir de s'adresser directement à la population d'une province, par-dessus la tête de son gouverne-

obtain their consent? Or does it intend to be satisfied with the consent of the government of a province — or only of the premier of that province — and not to require that anything be done by the legislature of the province? The wording of Bill C-110 opens the door to this sort of interpretation, which was not denied by the representatives of the federal government who appeared last December before the House of Commons Committee responsible for examining Bill C-110.

According to Mary Dawson, the Associate Deputy Minister of Justice, in her testimony to the Committee, the consent of a province would normally be expressed by its government and legislature. Always according to Mary Dawson, it would appear that there was a deliberate choice of vague language. She said:

...whatever the situation, any reasonable method of obtaining the consent of a province could be used.

This explanation means that the federal government did not want to preclude the possibility of holding a referendum. This provision will have the pernicious effect of dangling the Damocles' sword of a federal referendum over any constitutional negotiations with Quebec. There is an important principle at issue here. In constitutional terms, the provinces are distinct and sovereign legal entities, which have their own fields of jurisdiction, their own powers and their own political institutions. In areas that fall within provincial jurisdiction, a province normally expresses its will through the voice of its government and its legislature. This principle must be clearly recognized. The exercise of a province's power to consent or refuse cannot be subordinated to the threat of the federal government making a direct overture to the people of the province.

If there is an irreversible disagreement between the federal government and Quebec, I think we should seek out a political solution. The federal government can hold a referendum at any time, if it so wishes, but this has nothing to do with the legal consent that the province must give. It can fight to oust a provincial government, whether in Quebec or elsewhere, but it cannot take the place of that government and exercise, by way of a referendum, authority which has been granted to that province. That is my basic position.

If Bill C-110 becomes law, Canada will *de facto*, in respect of constitutional amendments, be subject to two sets of rules: those laid down in the Constitution Act, 1982 and those laid down in Bill C-110. Since the consent of Parliament will still be required for any constitutional amendment under both sets of rules, we might surmise that, regardless of what majority of provinces has expressed its will under the present amending formula, the last word will go to the majority of provinces which expresses its will under the new federal statute.

In other words, it will still be possible for a majority of provinces established under the present formula to prevent a constitutional amendment being proposed in Parliament, because ment et de sa législature, afin d'obtenir le consentement de cette province? Ou entend-il se satisfaire du consentement du gouvernement d'une province — peut-être même de son seul premier ministre — et ne pas exiger l'intervention de la législature de la province? Le texte du projet de loi C-110 ouvre la porte à de telles interprétations, lesquelles n'ont pas été infirmées par les représentants du gouvernement fédéral, appelés à témoigner en décembre dernier devant le comité de la Chambre des communes chargé d'examiner le projet de loi C-110.

Selon le témoignage de madame Mary Dawson, sous-ministre déléguée à la Justice, le consentement d'une province serait normalement exprimé par son gouvernement et sa législature. Mais toujours selon ce témoignage, on aurait délibérément emprunté un langage vague, et je cite:

... quelle que soit la situation, toute méthode raisonnable d'obtenir le consentement d'une province puisse être utilisée.

Ces explications signifient que le gouvernement fédéral n'a pas voulu exclure la possibilité d'un recours à un référendum. Cette disposition aura pour effet malsain de faire planer l'épée de Damoclès d'un référendum fédéral sur toute négociation constitutionnelle avec le Québec. Un principe important est ici en cause. Les provinces sont au plan constitutionnel des entités juridiques distinctes et souveraines, possédant dans leur ordre de compétence, leurs propres pouvoirs et leurs propres institutions politiques. Dans les matières qui relèvent de la compétence provinciale, une province s'exprime normalement par la voix de son gouvernement et de sa législature. Ce principe doit être clairement reconnu. L'exercice d'un pouvoir de consentement ou de refus reconnu à une province ne saurait être subordonné à la menace d'une intervention directe du gouvernement fédéral auprès de la population de cette province.

Je soumets que s'il arrive un désaccord invincible entre le gouvernement fédéral et la province de Québec, à ce moment-là le recours doit être sur le plan politique. Le gouvernement fédéral est libre à n'importe quel moment de tenir un référendum, s'il le veut, mais cela n'a rien à voir avec le consentement juridique que doit donner la province. Il peut se battre pour faire déloger le gouvernement en place, au Québec ou dans tout autre province, mais il ne peut pas se substituer au gouvernement ou à la législature de la province pour exercer à sa place, par l'entremise d'un référendum, un pouvoir qui a été dévolu à la province. C'est ma position de fond.

Si le projet de loi C-110 devient loi, le Canada sera soumis *de facto*, en matière de modifications constitutionnelles, à un double régime, soit celui que définit la Loi constitutionnelle de 1982 et le projet de loi C-110. Vu que sous l'un et l'autre régime, le consentement du Parlement fédéral continuera d'être requis, pour toute modification constitutionnelle, on peut conjecturer que, quelle que soit la majorité de provinces qui se sera exprimée sous l'empire de la formule existante d'amendements, le dernier mot reviendra à la majorité de provinces qui se sera exprimée en vertu de la nouvelle loi fédérale.

En d'autres termes, une majorité de provinces formée sous l'empire de la formule actuelle pourra toujours empêcher qu'une modification constitutionnelle soit présentée au Parlement fédéral, the formula still exists. However, only a majority of provinces established under Bill C-110 will be able to allow a constitutional amendment to be proposed in Parliament and ultimately adopted.

Accordingly, the proposed formula, even being only temporary and transitional - hopefully — is in itself very important because we are adding another amending formula to the existing one. The last one will be more important than the first one in the order of precedence.

This juxtaposition of two amending formulas expressing different approaches may generate tension and conflict; it will also be a source of greater complexity. Accordingly, it can only be temporary and transitional.

Given that a federal-provincial conference must be held in 1997, it is important to start trying to find a unified and more simple formula now, through which it will be possible, in the Constitution itself:

First, to give the linguistic and cultural duality of Canada, and the rich diversity of its regions, their proper place;

Second, to ensure that the provinces participate fairly in constitutional amendments, while at the same time avoiding locking the country into too rigid a yoke;

Third, to give Quebec a clear veto, which will equip it to deal with any repetition of the events of 1982 and enable it to participate more confidently in the future development of our system of government;

Fourth, to reduce to a minimum, or even eliminate completely, if possible, the matters that are subject to the unanimity rule.

To conclude, I would like to briefly examine two questions that go to the heart of the subject.

In response to the invitation you extended to me, I must first clearly say that whether I am for or against Bill C-110. We can discuss a bill for a long time, but fortunately comes a time when everyone has to take a decision. I have strongly emphasized the fact that this legislative measure must be seen to be transitional and temporary in nature. I also believe it necessary for the government to make a number of amendments to the Bill which will make it clearer, particularly with respect to the consent that must be obtained from a province before a proposal for a constitutional amendment can be presented to Parliament.

That being said, I must ask myself the following question: notwithstanding its limitations, does Bill C-110 give Quebec stronger protection in relation to amending the Constitution? Provided that the ambiguity surrounding the method by which provincial consent will be given is removed, the answer to the question must be yes.

In areas where Quebec already has a veto or the power to withdraw, Bill C-110 neither gives it anything more nor takes anything away. On the other hand, in areas where the matters set out in section 42 of the Constitution Act and maybe in a number of other areas, to an extent yet to be determined, in the Charter of

parce que la formule reste en vigueur. Mais, seule une majorité de provinces formée conformément au projet de loi C-110, pourra permettre la présentation au Parlement fédéral et l'adoption éventuelle d'une modification constitutionnelle.

Par conséquent, le régime qui est proposé, même s'il a une portée transitoire et temporaire — je le souhaite — est très important en soit, parce qu'on ajoute une autre formule d'amendement à celle qui existe. La dernière sera plus importante, dans l'ordre d'exécution, que la première.

Cette juxtaposition de deux formules d'amendements traduisant des approches différentes, pourra être génératrice de tensions et de conflits. Elle saura aussi une source de lourdeur accrue. Elle ne saurait très que temporaire et transitoire.

En vue de la conférence fédérale-provinciale qui doit avoir lieu en 1997, il importe de rechercher, à compter de maintenant une formule unifiée et plus simple, qui devra permettre dans la Constitution même:

Premièrement, de faire une juste place à la dualité linguistique et culturelle du pays, ainsi qu'à la riche diversité de ses régions;

Deuxièmement, d'assurer une juste participation des provinces aux modifications constitutionnelles, tout en évitant d'enfermer le pays dans un carcan trop rigide;

Troisièmement, de procurer au Québec un droit de veto clair qui le prémunira contre toute répétition des événements de 1982 et lui permettra de participer avec une plus grande confiance à l'évolution future de notre système de gouvernement;

Quatrièmement, de réduire au minimum, voire d'éliminer complètement, si possible, les matières assujetties à la règle de l'unanimité.

En conclusion, je voudrais examiner brièvement deux questions qui nous ramènent au coeur du sujet.

En réponse à l'invitation que vous m'avez faite, je dois d'abord indiquer clairement, en bon parlementaire, si je suis pour ou contre le projet de loi C-110. On peut discuter longtemps d'un projet de loi, mais fort heureusement il arrive un moment où chacun doit dire: oui ou non. J'ai fortement souligné le caractère transitoire et temporaire que doit revêtir cette mesure législative. Je trouve en outre nécessaire que le gouvernement apporte au projet de loi certaines modifications qui le rendront plus clair, notamment en ce qui touche le consentement devant être obtenu d'une province avant la présentation au Parlement fédéral d'un projet de modification constitutionnelle.

Cela étant dit, je dois me poser la question suivante: le projet de loi C-110, nonobstant ses limites, procure-t-il au Québec une protection plus forte en matière de modification constitutionnelle? À condition que soit levée l'équivoque entourant les modalités du consentement provincial, la réponse à cette question doit être affirmative.

Là où le Québec dispose déjà d'un droit de veto ou d'un pouvoir de retrait, le projet de loi C-110 ne lui donne, ni ne lui enlève rien. Par contre, où sont concernées les matières énumérées à l'article 42 de la Loi constitutionnelle et, peut-être aussi un certain nombre d'autres matières, dans une mesure à déterminer la

Rights and Freedoms are concerned, Quebec will *de facto* have a veto which it does not currently have if Bill C-110 is enacted.

If Bill C-110 had been in effect at the time, no federal minister would have had the authority to submit the draft resolution to Parliament which subsequently became the Constitution Act, 1982. It is certainly too late to go back to how things were on that point. But if Bill C-110 becomes law, we will at least have a guarantee that in the immediate future no new province may be created, no change may be made in the powers of the Senate or the method of selecting senators or in the role of the Supreme Court and there may be no unwarranted expansion of the scope of the Charter of Rights and Freedoms in the foreseeable future without the consent of Quebec. These are real gains.

Provided that the question of principle raised earlier is resolved, I believe that we should accept these gains, while stressing that the veto given to Quebec will have to be entrenched in the Constitution as soon as possible.

If, however, we were to leave stop at the two pieces of legislation recently submitted to Parliament, that is, the distinct society resolution and Bill C-110, the impact of these measures on future constitutional prospects in Quebec would be very limited.

In 1987, the sovereignists opposed the Meech Lake Accord, which would have given Quebec much more substantial gains. We cannot expect that they will now give their support to the measures that have no constitutional validity and the impact of which for Quebec, in terms of content, is significantly lower than Meech Lake.

For their part, the voters who, while not sovereignists, allowed themselves to be persuaded to vote Yes in the last referendum in order to express a desire for change have exhibited no signs of enthusiasm toward such modest measures. If the federal government believes that it can shore up the support for Canadian federalism among the people of Quebec by restricting itself to measures as narrow as the distinct society resolution and Bill C-110, it is sorely mistaken. It would be misleading the rest of Canada if it were to try to convey this impression there.

If, rather, the federal government now intended, by introducing the distinct society resolution and Bill C-110, to suggest certain approaches that it intends to put forward with a view to the 1997 constitutional discussions, these two initiatives might signal the significant reform that the October referendum again showed to be necessary.

In view of the gravity and urgency of the situation, it is important for the federal government to make its intentions in this respect known as soon as possible. It is also important that, over the coming months, it be able to attract the support of a sufficient number of provinces that it can formulate appropriate proposals for change. These proposals will have to go far enough for it to be possible, in defining a constitutional framework that is compatible with the conviction held by a vast majority of Quebecers, to form

Charte des droits et libertés; dans ces matières, le Québec disposera de facto, si le projet de loi C-110 est adopté, d'un pouvoir de veto qu'il n'a pas à l'heure actuelle.

Si le projet de loi C-110 avait été en vigueur à l'époque, aucun ministre fédéral n'aurait été habilité à soumettre au Parlement le projet de résolution, qui devint par la suite la Loi constitutionnelle de 1982. Il est certes trop tard pour revenir en arrière à ce sujet. Mais si le projet de loi C-110 devient loi, on aura au moins la garantie, que dans l'avenir immédiat, aucune nouvelle province ne pourra être créée, aucune modification aux pouvoirs du Sénat et au mode de sélection des sénateurs, aucune modification au rôle de la Cour Suprême, aucun élargissement indu de la portée de la Charte des droits et libertés ne pourront intervenir dans l'avenir prévisible sans l'assentiment du Québec. Ce sont là des gains réels.

Et pourvu que soit résolue la question de principe, que j'ai soulevée, je crois qu'il y a lieu d'accepter ces gains, en soulignant que le pouvoir de veto attribué au Québec devra le plus tôt possible être inscrit dans la Constitution.

Si l'on devait cependant en rester aux deux textes récemment soumis au Parlement fédéral, c'est-à-dire à la résolution sur la société distincte et au projet de loi C-110, l'impact de ces mesures sur les perspectives d'avenir constitutionnelles au Québec seraient fort limitées.

Les souverainistes s'opposèrent en 1987 à l'Accord du Lac Meech, lequel procurait au Québec des gains beaucoup plus substantiels. On ne saurait s'attendre à ce qu'ils souscrivent maintenant à des mesures qui n'ont aucune valeur au plan constitutionnel et dont la portée, pour le Québec, au plan du contenu, est nettement inférieure à celle de l'Accord du Lac Meech

De leur côté, les électeurs qui, sans être souverainistes, se laissèrent persuader de voter OUI au dernier référendum afin d'exprimer une volonté de changement, n'ont manifesté aucun signe d'enthousiasme devant ces mesures modestes. Si le gouvernement fédéral croit pouvoir renforcer l'adhésion de la population québécoise au fédéralisme canadien, en se bornant à des mesures aussi limitées que la résolution sur la société distincte et le projet de loi C-110, il se trompe grandement, il induirait le reste du Canada en erreur en cherchant à lui vendre cette impression.

Si le gouvernement fédéral a plutôt voulu, par la résolution sur la société distincte et le projet de loi C-110, laisser entrevoir dès maintenant certaines orientations qu'il entend mettre de l'avant en vue des pourparlers constitutionnels de 1997, ces deux initiatives pourraient donner le signal d'une révision significative, dont le référendum d'octobre a de nouveau fait ressortir la nécessité.

Vu la gravité et l'urgence de la situation, il importe que le gouvernement fédéral fasse connaître le plus tôt possible ses intentions à ce sujet. Il importera aussi, au cours des mois à venir, qu'il puisse susciter l'appui d'un nombre suffisant de provinces, pour mettre au point des propositions pertinentes de changements. Ces propositions devront aller aussi loin qu'il est possible dans la définition d'un régime constitutionnel compatible avec la conviction que nourrit une grande majorité de Québécois, de former un

a distinct people entitled to the equality that is rightly theirs and to a satisfactory degree of freedom within Canadian federalism.

They will also have to aim to entrench recognition of Quebec's distinct character and veto in the Canadian Constitution. They will also have to make substantial adjustments in respect of the federal spending power and the division of powers. Keeping in mind that other regions have grievances and expectations in respect of the Canadian federation and keeping also in mind the grievances and legitimate expectations put forward by the Aboriginal communities, nonetheless, in the present context, we must give priority to addressing the Quebec situation. We must avoid burying that subject in a host of other subjects, as happened in the case of the Charlottetown Agreement.

If the federal and provincial governments succeed in reaching agreement on the issue of Quebec, they will then be in a better position to address a number of other subjects which urgently demand the concerted attention of the governments and legislatures of the entire country, together, with Quebec's participation, in a climate of mutual respect, mutual support and cooperation.

Everyone, ordinary individual and elected representative alike, who loves Canada and wants to secure its future must make the effort to formulate serious proposals for change as soon as possible, bringing all their skills to bear, rather than engaging in pointless and sterile exercises in mutual distrust, shortsighted legalistic strategies, manipulation of opinion, threats and ultimatums.

Senator Rivest: Mr. Ryan, like my colleagues, I noted that you stressed the transitional nature of Bill C-110. You also gave us a well-rounded analysis, in terms of principles, of why Bill C-110 proposes a regional-based formula which corresponds to the one presented in the Victoria formula. You quoted the Pepin-Robarts report as well as the Beaudoin-Dobbie report which retained this formula.

The committee has heard that, from a political perspective, rightly or wrongly, when the Constitution was patriated in 1980, this regional formula was rejected. At the time of the Meech Lake Accord and the Charlottetown Agreement, it was also rejected. Your analysis gives us some very useful points to consider when we finally vote on Bill C-110.

My question does not concern these points. However, I felt it was important to call them to mind. I was struck by your insistence that the authority of the Quebec National Assembly and of the other provincial legislative assemblies must be respected when the time comes to seek consent for a constitutional amendment. To my mind, this is an absolutely fundamental consideration, one that we have had the opportunity to underscore.

I do not wish to focus on anything other than your testimony. On reading the text of your submission, one thought came to my mind. Contrary to what some may think, Bill C-110 was brought in to fulfil the commitment made by the Prime Minister at the time of the referendum. The Prime Minister made an undertaking

peuple distinct ayant droit à une juste égalité et à une marge satisfaisante de liberté au sein de la fédération canadienne.

Elles devront aussi viser à inscrire dans la Constitution canadienne, la reconnaissance du caractère distinct et du droit de veto du Québec. Elles devront également apporter des ajustements appréciables au chapitre du pouvoir fédéral de dépenser et du partage des compétences. Tout en étant conscient que d'autres régions ont des griefs et des attentes à l'endroit de la Fédération canadienne, tout en étant conscient également des griefs et des attentes légitimes des collectivités autochtones, il faut néanmoins dans le contexte actuel aborder en priorité le dossier québécois. Il vaut éviter de noyer ce dossier dans une myriade d'autres sujets, comme ce fut le cas dans l'Entente de Charlottetown.

Si les gouvernements fédéral et provinciaux réussissent à s'entendre sur le dossier québécois, ils seront ensuite mieux placés pour aborder ensemble avec la participation du Québec, dans un climat de respect mutuel, de solidarité et de collaboration, nombre d'autres sujets qui requièrent de manière impérieuse l'attention concertée des gouvernants et des législateurs de tout le pays.

C'est à mettre au point des propositions sérieuses de changement dans les meilleurs délais et avec l'aide des meilleures compétences, plutôt qu'à de vains et stériles exercices de méfiance réciproque, de stratégie légaliste à courte vue, de manipulation de l'opinion, de menaces et de mises en demeure, que devraient s'employer au cours des prochains mois tous ceux et toutes celles, élus, autant que citoyens ordinaires, qui aiment le Canada et veulent assurer son avenir.

Le sénateur Rivest: Monsieur Ryan, j'ai noté, comme mes collègues, l'insistance que vous avez mise sur le caractère transitoire du projet de loi C-110. L'analyse que vous avez faite également est très bien étoffée au niveau des principes, sur le choix du projet de loi C-110, de proposer une formule d'amendement basée sur les régions qui correspondait à celle présentée dans la formule de Victoria. Vous avez cité le rapport Pepin-Robarts, ainsi que le rapport Beaudoin-Dobbie, qui retenait cette formule.

Il a été établi devant le comité qu'au niveau politique, à tort ou à raison, en 1980, au moment du rapatriement, cette approche a été rejetée. Au moment de l'Accord du lac Meech, et au moment de l'Entente de Charlottetown également, cette approche a été rejetée. Votre analyse suggérera des éléments de réflexion très utiles sur ce choix que l'on a à faire en votant sur ce projet de loi C-110.

Ma question ne touche pas à ces aspects. Il m'apparaît important de les rappeler. Votre insistance à l'effet que l'on respecte l'autorité de l'Assemblée nationale du Québec et des assemblées législatives des autres gouvernements quant à l'expression du consentement à une modification constitutionnelle m'a frappée. Cela m'apparaît une chose absolument fondamentale. On a eu l'occasion de souligner cet aspect.

Je ne veux pas vous entraîner plus loin que le cadre précis de votre témoignage. Mais, en lisant votre texte, il m'est venu une réflexion. Contrairement à ce que l'on pense, le projet de loi C-110 a été conçu pour respecter l'engagement référendaire du premier ministre. Ce dernier a mentionné qu'il n'y aurait pas de

that there would be no changes to the Constitution without Quebec's consent. This was one of his commitments.

This provision in Bill C-110 opens the door to the possibility of consent other than that sought from the legislative assemblies. I wonder if this bill is simply not one component of an action plan which would allow the Canadian government to proceed with constitutional changes without Quebec's consent. Could it possibly be a means of putting new proposals for amending the Constitution on the table?

Furthermore, given the fact that Mr. Bouchard, the next premier of Quebec, stated that he had no desire to take part in any kind of constitutional talks, the federal government decided to set in motion a process whereby constitutional change would be considered in Canada. It has decided to act, in concert with the other partners, the provinces and aboriginal peoples, in an effort to reach some kind of constitutional agreement.

Under the proposed legislation, given that the consent of the National Assembly is not specifically required, this legislature could be bypassed. To the extent that the amending formula has some legal meaning and stability, the government could conceivably bypass the Government and National Assembly of Quebec and seek to have any constitutional amendment approved directly in a referendum held either in Quebec or in the rest of Canada.

I know that you have already given some thought to this question. Would you go so far in your objections to the government bypassing the National Assembly in this manner as to refuse to have the people of Quebec endorse a series of constitutional amendments drafted in this manner and not supported by the legitimately elected Government and National Assembly of Quebec? We could end up with an amending formula resulting in a constitutional amendment that would be legally approved, but which would not have the support of the legitimate government of one of the provinces. Would you carry your objection this far?

Obviously, this is a very real political problem, considering that the sovereignist government in power in Quebec is unwilling to take part in the process of renewing federalism. Are you prepared to tell the committee whether you would support this kind of action on the part of the Canadian government?

Mr. Ryan: I will start by reviewing several historical facts. Senator Rivest and I were both in the National Assembly in 1981 when the federal government proposed a draft Charter of Rights to the provinces, a draft amending formula and other provisions with which the Liberal Party, which sat in opposition at the time, was generally in agreement. We agreed more with the substance than with anything else. However, the government and the majority in the National Assembly disagreed. We had to choose and a vote was held.

As Leader of the Opposition, I called upon my colleagues in Opposition to defend first and foremost the prerogatives of the

changement constitutionnel sans l'accord du Québec — c'est une de ses promesses.

Cette disposition du projet de loi C-110 laisse ouvert le recours à un consentement autre que celui des assemblées législatives. Je me demande si ce n'est pas un instrument d'un plan d'action qui permettrait au gouvernement canadien de procéder à des changements constitutionnels sans le consentement du Québec. Serait-ce un instrument pour mettre sur la table de nouvelles propositions de modifications constitutionnelles?

Et, compte tenu du fait que M. Bouchard, le prochain premier ministre du Québec, a déclaré qu'il ne voulait participer à aucun pourparler constitutionnel, le gouvernement fédéral mettrait en branle un processus de réflexion et de changement constitutionnel au Canada, et qu'il le ferait en concertation, en discussion avec les autres partenaires, les provinces et les autochtones, pour en arriver à une entente constitutionnelle quelconque.

En vertu du projet de loi actuel, parce que le consentement de l'Assemblée nationale n'est pas précisé, on passera à côté de l'Assemblée nationale du Québec. Dans la mesure où la formule d'amendement a un sens juridique et une stabilité juridique, on pourrait avoir un amendement constitutionnel qui contournerait l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec, en allant directement faire valider ces amendements par voie référendaire au Québec ou dans le reste du Canada.

Je sais que vous avez déjà réfléchi à cette question. Est-ce que votre objection, à ce que l'on contourne ainsi l'Assemblée nationale, irait jusqu'au point de refuser que soit endossé par la population du Québec un ensemble d'amendements constitutionnels qui serait ainsi construit et qui ne recevrait pas l'aval du gouvernement légitimement élu du Québec et de l'Assemblée nationale du Québec? On pourrait se retrouver avec une formule d'amendement qui permettrait d'arriver à un amendement constitutionnel qui serait légalement accepté et auquel n'aurait pas souscrit le gouvernement légitime d'une des provinces. Est-ce que votre objection irait jusque là?

La difficulté politique est absolument réelle. C'est évident que dans la mesure où il existe une conjoncture politique, que l'on a un gouvernement souverainiste à Québec qui ne peut pas participer à un régime d'améliorations au renouvellement du fédéralisme. Seriez-vous prêt à dire devant le comité si vous accepteriez une telle manière de procéder de la part du gouvernement canadien?

M. Ryan: Je vais commencer par quelques évocations historiques. Nous étions ensemble, le sénateur Rivest et moimême, à l'Assemblée nationale, en 1981, lorsque le gouvernement fédéral avait soumis aux provinces un projet de Charte des droits, un projet de formule d'amendement et d'autres dispositions, au sujet desquelles le Parti libéral — qui formait l'opposition — était en général d'accord. Sur le fond, nous étions plus d'accord qu'autrement. Mais le gouvernement et la majorité à l'Assemblée nationale étaient en désaccord. Nous avons eu à choisir entre les deux. Nous avons tenu un vote.

J'avais demandé, comme chef de l'opposition, à mes collègues de l'opposition de défendre d'abord les prérogatives de l'AssemNational Assembly. Polls taken at the time indicated to us that the Charter of Rights had the support of the majority of Quebecers.

We told ourselves that we were operating within a constitutional framework. Since the government and the majority in the National Assembly were clearly opposed, we showed our solidarity because we wanted to preserve the prerogatives of the National Assembly.

Senator Rivest, as one of our negotiators in Ottawa, knows full well that I had been presented with Bill C-110 when I was a member of the Quebec government, I would have made it abundantly clear that I did not like this initiative. I think Mr. Bourassa would have told you the very same thing. Besides, you would probably not have submitted it to us.

## Senator Rivest: No.

Mr. Ryan: You would have let people know that we would reject such an initiative. Let me tell you how I think the process should unfold. It is quite conceivable that reasonable proposals from the federal government and the provinces will be rejected by the current majority in the Quebec National Assembly. What happens then? The federal government is free at any time to consult with Quebecers. It can stage a referendum at any time. It does not need Bill C-110. Assuming that it wins its case in a referendum, then you are faced with an hitherto unseen political situation. At the very least, the Quebec government will have to act with considerable restraint. Another election battle will be waged. It will be up to those who support this initiative to defend it come election time and to defeat the government. That is how the democratic process works.

We cannot go along with the federal Parliament substituting, in a paternalistic fashion, for the Government and National Assembly of Quebec when it comes to exercising a prerogative which, by law, as been conferred upon the provinces.

Senator Rivest: When it comes to constitutional amendments, from a legal standpoint, you say that we must respect the institutional component, that this is the very essence of a federal system. We must respect the basic institutions of the federation, namely the federal government and the legitimately elected governments. However, this leaves room for one level of government to take some kind of initiative and to go to the people. All this does is put political pressure on the elected government. We should respect at all times the legitimacy and the decisions, even those we do not like, of elected governments.

Mr. Ryan: I will admit that I rewrote this part of my brief four or five times in the space of one week. I considered all sides of the issue.

Senator Rivest: Including the approach taken in Bill C-110?

Mr. Ryan: Of course, I tried to understand the approach taken by the framers of the bill.

blée nationale. Nous savions à ce moment-là que la Charte des droits était approuvée par une majorité des citoyens du Québec, d'après les sondages qui circulaient à l'époque.

On s'est dit que nous étions dans un ordre constitutionnel. Comme le gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale se sont nettement opposés, nous nous sommes solidarisés parce que nous voulions préserver les prérogatives de l'Assemblée nationale.

Si on m'avait présenté le projet de loi C-110 quand j'étais membre du gouvernement du Québec, et, sénateur Rivest, étant l'un de nos négociateurs à Ottawa, vous savez très bien que je vous aurais dit: «Je n'aime pas cette affaire». Je pense que monsieur Bourassa vous aurait dit la même chose. Et vous, sénateur Rivest, ne nous l'auriez probablement pas présenté, d'ailleurs.

## Le sénateur Rivest: Non.

M. Ryan: Vous auriez dit aux gens que nous refuserions. Je vais vous donner, suivant mon interprétation, le cheminement complet que cela devrait suivre. Il peut arriver, et c'est fort concevable, que des propositions raisonnables émanant du gouvernement fédéral et des autres provinces soient refusées par la majorité actuelle de l'Assemblée nationale du Ouébec. Oue faire alors? À ce moment-là, en tout temps, le gouvernement fédéral a la liberté de consulter la population du Québec. Il peut tenir un référendum en tout temps. Il n'a pas besoin du projet de loi C-110. À supposer qu'il gagne son référendum, vous avez alors une situation politique inédite; le moins que l'on puisse dire, c'est que le gouvernement du Québec va être obligé de marcher avec beaucoup de retenue. Il y aura un autre engagement électoral. Ce sera aux forces qui adhèrent à ce projet de le défendre à l'élection et de défaire le gouvernement. C'est cela, le processus démocratique.

On ne peut pas accepter que le Parlement fédéral vienne se substituer, de manière paternaliste, au gouvernement et à l'Assemblée nationale du Québec dans l'exercice d'une prérogative qui, au terme même de la loi, est donnée aux provinces.

Le sénateur Rivest: Dans l'ordre des amendements constitutionnels, comme vous dites, dans l'ordre légal, il faut respecter la partie institutionnelle, en ce qui constitue l'essence même d'un régime fédéral. Ce type de relation, quand il s'exprime en terme d'amendements constitutionnels, doit respecter les institutions fondamentales de la fédération, à savoir le gouvernement fédéral et les gouvernements légitimement élus. Mais cela laisse espace à toute espèce d'initiative de l'un ou l'autre niveau de gouvernement d'aller faire appel à la population. Cela ne devient qu'une pression politique sur le gouvernement élu. En tout temps, on devra respecter la légitimité et les décisions — même si elles ne nous plaisent pas — des gouvernements élus.

M. Ryan: Je vous avouerai que j'ai réécrit cette partie de mon mémoire à quatre ou cinq reprises depuis une semaine. Je me suis laissé courtiser par toutes les attitudes possibles.

Le sénateur Rivest: Y compris celle du projet de loi C-110?

M. Ryan: Y compris les recherches d'une sympathie avec les auteurs, évidemment.

Senator Rivest: The more I look at the bill, and your brief compels me to do so, the more I am left with the impression that the aim of the proposed legislation — because basically, no constitutional amendments will be adopted before 1997 — is not in fact to protect constitutional rights or to prevent any constitutional amendments in the short-term. What the bill does is give the government a political tool, one which I, like yourself, would like to see remain within the political sphere. The government does not need Bill C-110. In my view, it could accomplish the same thing with a general law, as you pointed out.

Senator Gauthier: Mr. Ryan, executive federalism as defined in the Meech Lake and Charlottetown Agreements is dead. Do you agree?

Mr. Ryan: No, not necessarily.

Senator Gauthier: You believe that it is still possible?

Mr. Ryan: No, to be quite honest with you, I am very cautious when it comes to the subject of referenda.

Senator Gauthier: I listened to what you had to say to Senator Rivest and...

Mr. Ryan: That is another matter. However, where constitutional questions are concerned, I am not someone who subscribes to the theory that any constitutional amendment proposal should be put to a referendum. Many changes have taken place in Canada's 125-year history. In the United States, there is no mandatory requirement to put constitutional amendments to a universal referendum. This requirement holds true in very few countries.

Senator Gauthier: There is no mention of this in the 1982 Constitution.

Mr. Ryan: I was merely answering your question.

**Senator Gauthier:** However, in the current Constitution, there is a reference to provincial legislative assemblies.

Mr. Ryan: Yes, you are quite right.

**Senator Gauthier:** Why then did you state that we need a clearer provision respecting the consent that must be obtained from a province before the bill can become law?

Mr. Ryan: Because some confusion has arisen, not only as a result of the wording of the bill itself, but as a result of the explanations given by federal government representatives who have testified before this committee and before the House of Commons committee that looked into the bill. Ms Dawson clearly stated that the government was being deliberately vague to leave itself the freedom to act as it sees fit in due time. These are all expressions that should be banned from any constitutional discussions.

Senator Gauthier: I quite agree with you. Moving on to another subject, what do you say to people like Mr. Andrew Petter and even Professor André Tremblay who testified before our Le sénateur Rivest: Plus je regarde le projet de loi, et votre document m'invite à cela, plus j'ai l'impression que ce projet de loi-là — parce qu'au fond, ils ne feront jamais d'amendements constitutionnels avant 1997 — n'est effectivement pas pour protéger les droits constitutionnels, ou pour éviter qu'il y ait des amendements constitutionnels à court terme. C'est pour se donner un instrument politique d'action, que je ne voudrais pas, comme vous, qu'il aille au-delà, de l'ordre politique. Il n'a pas besoin du projet de loi C-110. À mon avis, cela peut se faire en vertu de la loi générale, comme vous l'avez signalé.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Ryan, le fédéralisme exécutif, tel qu'on l'a connu dans l'Accord du lac Meech et dans l'Entente de Charlottetown, est mort. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Ryan: Non, pas nécessairement.

Le sénateur Gauthier: Vous pensez que cela est encore possible?

M. Ryan: Non, je suis très réservé au sujet de la procédure référendaire, pour être franc avec vous.

Le sénateur Gauthier: Je vous écoute parler avec le sénateur Rivest et ...

M. Ryan: C'est autre chose. Mais, en matière constitutionnelle, je ne suis pas de ceux qui soutiennent que toute proposition d'amendement devrait passer par un référendum. On a fait beaucoup de modifications au cours des 125 ans de l'histoire du Canada. Aux États-Unis, il n'y a pas de référendum universel qui soit obligatoire en matière de modifications constitutionnelles; il y a très peu de pays qui ont cela, finalement.

Le sénateur Gauthier: Il n'en est pas question dans la Constitution de 1982.

M. Ryan: Vous m'avez posé la question et je vous réponds.

Le sénateur Gauthier: Mais, dans la Constitution actuelle, ce sont les assemblées législatives.

M. Ryan: Oui, très bien.

Le sénateur Gauthier: Alors, pourquoi dire dans vos commentaires qu'il faudrait éclaircir la modification, la rendre plus claire, en ce qui touche le consentement d'une province, avant l'implantation?

M. Ryan: C'est parce qu'il y a une confusion qui a été créée, non seulement par le texte lui-même mais par les explications des représentants du gouvernement fédéral qui ont comparu devant ce comité et devant le comité de la Chambre des communes qui a étudié le projet. Madame Dawson a dit en toute lettre qu'ils ont été délibérément vagues afin qu'ils puissent agir comme ils le jugeront opportun au moment voulu. Ce sont tous des termes qui devraient être bannis en matière constitutionnelle.

Le sénateur Gauthier: Je suis bien d'accord. Passons à autre chose. Que répondez-vous à des gens qui, comme monsieur Andrew Petter et le professeur André Tremblay, qui comparaissent

committee that Bill C-110 poses a threat to Canadian unity? How do you respond to these assertions?

Mr. Ryan: The federal government determined that a legislative initiative was warranted under the circumstances in order to demonstrate that the commitments made by the Prime Minister were not simply empty promises and that he fully intended to act on them. He took the initiative. It is nothing definitive, but it is a start. I think it is perfectly legitimate for him to proceed in this manner. I am not questioning this procedure. If his actions have prompted many, like those who have come before this committee, to voice objections, then that is fine. It is all part of the political debate.

Once this debate has taken place, people will have to vote yes or no. Fortunately, we have this rule, otherwise, debates would drag on indefinitely.

Senator Gauthier: The Justice Minister told us that this was a transitional measure.

Mr. Ryan: Yes, it is.

Senator Gauthier: He stated this before the committee and I think he made himself fairly clear.

Mr. Ryan: This has to be made quite clear, because there is a danger that this will become a permanent measure. You know how our country thinks, how it is somewhat slow to address such issues. I think there is a danger that this could become a permanent measure. It is important to emphasize that this cannot be anything more than a temporary, transitional or limited measure.

Senator Gauthier: Section 49 of our Constitution states that 15 years after the Constitution comes into force, that is in mid-April 1997, a conference shall be convened. Are you one of the people who believes that this conference will indeed be held or do you feel that the amendments that have already been made since 1982 go far enough in terms of meeting the requirements of section 49? Is it absolutely necessary to convene a constitutional conference before mid-April 1997 or can we dispense with this exercise?

Mr. Ryan: I think that the conference is to be convened in 1997 and is specifically to address the amending formula. I hope that this opportunity will not be missed. If we want this conference to be successful, we must do the work between now and then. The work of conversation and discussion must be done so that we can reach a clear formula.

In my brief I suggested that, by juxtaposing the two formulas, it would not be difficult to come up with a unified one. I believe we would be fairly close to the main formulas that had been proposed for some 30 years. We can hardly do away with the regional vetoes. They may possibly be better structured than is the case in Bill C-110. I would be prepared to live with the version contained in Bill C-110, mind you. But I do not see how we can reach an amending formula otherwise. And then, the unanimity rule is very bad. We must find a way to get out of that straitjacket.

devant notre comité et qui nous disent que cette initiative parlementaire du projet de loi C-110 représente une menace pour l'unité canadienne? Que leur répondez-vous?

M. Ryan: Le gouvernement fédéral a décidé qu'une initiative législative était indiquée dans le contexte actuel, afin de montrer que les promesses qui avaient été faites par le premier ministre n'étaient pas des vains mots et qu'il entendait agir là-dessus. Il a agi d'une manière initiatrice. Ce n'est pas une manière définitive, c'est un commencement. Je pense que c'est parfaitement légitime qu'il fasse cela. Je ne questionne pas cette procédure. Si cela doit conduire à des objections de plusieurs, comme ceux qui sont venus s'exprimer ici, c'est excellent. Cela fait partie du débat politique.

Après que le débat a eu lieu, il faut voter: oui ou non. Heureusement que nous avons cette règle parce que les débats continueraient indéfiniment.

Le sénateur Gauthier: Le ministre de la Justice nous a dit que c'était une mesure transitoire.

M. Ryan: Oui, c'est cela.

Le sénateur Gauthier: Il l'a dit devant le comité, et je pense que c'est assez clair.

M. Ryan: Mais il faudrait que ce soit bien clair. Il y a un danger que cela devienne permanent. Vous connaissez la mentalité de notre pays, il est un peu paresseux sur ces questions. Je pense qu'il y a un danger que cela devienne permanent. C'est important de souligner avec beaucoup d'insistance que cela ne peut être que temporaire, transitoire et limité.

Le sénateur Gauthier: L'article 49 de notre Constitution dit que dans les 15 ans suivant l'entrée en vigueur de la Constitution, c'est-à-dire à la mi-avril 1997, on devrait avoir tenu une conférence. Etes-vous un de ceux qui pensent qu'elle va se tenir ou bien pensez-vous que les amendements qui ont été faits depuis 1982 suffisent pour rencontrer les exigences de l'article 49? Faut-il absolument convoquer une conférence constitutionnelle avant la mi-avril 1997 ou si l'on peut passer outre à cela?

M. Ryan: Je pense que la conférence doit être convoquée pour 1997 autour du chapitre qui traite de la formule d'amendement. C'est spécifiquement là-dessus qu'elle doit porter. J'espère que le rendez-vous ne sera pas raté. Si l'on veut qu'elle réussisse, il faut que le travail se fasse d'ici là. Il faut qu'il y ait un travail de conversation et d'échanges qui se fasse de manière à ce que l'on puisse arriver à une formule claire.

J'ai proposé dans mon texte qu'avec l'aide des deux formules juxtaposées, ce ne serait pas difficile d'arriver à une formule. Je crois qu'on serait ramené assez proche des grandes formules qui avaient été mises de l'avant depuis une trentaine d'années. On peut difficilement sortir des veto régionaux. Cela peut être formulé sous une forme peut-être plus parfaite que celle que l'on retrouve dans le projet de loi C-110. Je serais prêt à vivre avec celle qui est dans le projet de loi C-110, remarquez. Mais je ne vois pas comment on peut arriver à une formule d'amendement si

Senator Gauthier: On page 10 of your brief, you write, and I quote:

Given that a federal-provincial conference must be held in 1997, it is important to start trying to find a unified formula now, through which it may be possible, in the Constitution itself:

(a) to give the linguistic and cultural duality of Canada, and the diversity of its regions, their proper place;

Mr. Ryan, Canada's Constitution, Charter of Rights and Freedoms, and language rights were passed 14 years ago. You were one of those who came out in favour of the Mahé decision in Alberta, granting school governance to a French-speaking minority outside Quebec.

But do you realize that, even today, Ontario does not have this school governance? Nor does British Columbia, the Yukon, or Newfoundland.

You say it is high time to give linguistic duality its proper place; I think governments can acknowledge, generously, the existence of Francophones in all parts of the country. As long as those governments do not accept or implement the 1982 constitutional obligations, I believe it is entirely to be expected that people will say, listen, I do not trust them.

What must we do to convince those governments of the urgency of creating a normal situation in all parts of Canada, that is, ensuring that linguistic duality is respected coast to coast and not just in certain regions or provinces?

Mr. Ryan: You were referring specifically to educational rights, if I understood you correctly.

Senator Gauthier: Yes.

Mr. Ryan: I am of the opinion that section 23 of the Constitution Act, 1982, provides reasonable protection for both official language minorities. There was one section in particular that was likely to produce developments: the section on school governance.

**Senator Gauthier:** Section 23.3(b).

Mr. Ryan: Following the Mahé decision, this section was given a liberal interpretation by the Supreme Court. I believe that considerable progress has been made in Saskatchewan and Alberta.

Senator Gauthier: It certainly has.

Mr. Ryan: Setting up language-based school boards in provinces like Saskatchewan and Alberta — with which I am quite familiar, because I used to go there often — is not something that is accomplished overnight, but a great deal of progress has been made. Responsibility was given to Mr. Edgar Gallant, who did a very good job.

Senator Gauthier: Is that job completed?

l'on n'a pas cela. Puis, la règle de l'unanimité est très mauvaise. Il faut que l'on trouve un moyen d'éviter ce carcan.

Le sénateur Gauthier: Dans votre document à la page 10, vous dites, et je cite:

En vue de la conférence fédérale-provinciale qui doit avoir lieu en 1997, il importe de rechercher à compter de maintenant une formule unifiée qui pourra permettre dans la Constitution même:

a) de faire une juste place à la dualité linguistique et culturelle du pays ainsi qu'à la diversité de ses régions;

Mr. Ryan, cela fait 14 ans que la Constitution du pays, la Charte des droits et libertés et les droits linguistiques sont adoptés. Et vous êtes l'un de ceux qui se sont prononcés en faveur de la décision Mahé, en Alberta, qui donnait à la minorité francophone hors Québec la gestion de ses écoles.

Mais savez-vous qu'en Ontario, encore aujourd'hui, on n'a pas encore la gestion scolaire? En Colombie-Britannique, cela n'existe pas non plus. Il y a le territoire du Yukon et la province de Terre-Neuve qui ne l'ont pas.

Quand vous dites qu'il est grand temps que l'on fasse place à la dualité linguistique, je pense que l'existence des francophones à travers le pays doit être reconnue avec générosité par les gouvernements. Tant que ces gouvernements n'auront pas accepté et mis en place les obligations constitutionnelles de 1982, je crois qu'il est tout à fait normal de dire: «Écoutez, moi, je ne leur fais pas confiance».

Que devons-nous faire pour convaincre ces gouvernements de l'urgence pour eux de créer à travers tout le Canada une situation qui est normale? C'est-à-dire que la dualité linguistique soit respectée «coast to coast», et non seulement dans certaines régions du pays ou certaines provinces?

M. Ryan: Vous parliez en particulier des droits scolaires, si j'ai bien compris?

Le sénateur Gauthier: Oui.

M. Ryan: Je suis d'avis que l'article 23 de la Loi constitutionnelle de 1982 accorde une protection raisonnable aux minorités linguistiques des deux langues officielles. Il y avait un article en particulier qui était susceptible de donner lieu à des développements, c'est celui de la gestion des écoles.

Le sénateur Gauthier: L'article 23.3 b).

M. Ryan: Qui a été l'objet, à la suite de l'affaire Mahé, d'une interprétation libérale de la part de la Cour Suprême. Je crois qu'en Saskatchewan et en Alberta, on a accompli des progrès considérables.

Le sénateur Gauthier: Absolument.

M. Ryan: Mettre sur pied des conseils scolaires linguistiques dans des provinces comme la Saskatchewan et l'Alberta — que je connais assez parce que j'y allais souvent autrefois —, ce n'est pas une chose que l'on fait du jour au lendemain, mais cela a progressé beaucoup. On avait confié un mandat à monsieur Edgar Gallant, qui a fait un très bon travail.

Le sénateur Gauthier: C'est fait?

Mr. Ryan: Yes, it is. But I do not believe that other provisions need to be added to the Constitution. I think we can go still farther with this.

Senator Gauthier: You have Ontario with its critical mass of 500,000 Francophones. They do not have school governance in all parts of the province, because Ontario has always supported the initiatives of the federal government in power. I need not remind you of people like Robarts, Davis and Peterson, who lost their shirts because they supported the federal government. Now, where this situation is concerned, the Ontario government is off balance.

Mr. Ryan: If the issue of Quebec can be resolved, Quebec will be much more anxious to help. When I was a member of the government I suffered a great deal—as Senator Rivest knows—because we were not in a position to do enough for French-speaking communities in the other provinces: we felt overwhelmed by our own concerns.

If that issue can be resolved, Quebec has a very great responsibility to support these communities. It can do so in many ways. Be assured that I fully share your concern about this subject. I was not up-to-date on the exact situation of French-speaking communities outside Quebec. I met with them recently. I could feel that they were very worried about the directions being taken by the present Ontario government. They did not speak with me about subjects as profound as the one you mention.

Senator Beaudoin: Mr. Ryan, I must tell you that I am impressed by your brief. I fully agree with its scope. I found two points of particular interest: section 42, and the transitional nature of Bill C-110.

It is true that Bill C-110 is useful in terms of protecting Quebec in areas addressed by section 42. I have always maintained that from Quebec's perspective, given that it is only one province among seven, the weakness of the amending formula stems from the provisions respecting the Supreme Court, the Senate, and the establishment of new provinces. Although in a way I can understand this situation, I do not think it is adequate.

There is protection with respect to the division of powers; there is protection in the case of the right to dissent: fine. There is not complete protection in the central institutions. If we want Quebecers to remain in the Canadian federation, we must protect them at the very heart of the country. It is true that Bill C-110 is a step in this direction.

I share your point of view on referendums. This subject is starting to worry me a great deal—not so much the 1980 and 1995 referendums, because Quebec cannot leave Canada without a referendum. As a jurist, I do not believe in elections serving as referendums. A government is elected for many reasons other than leaving. In our country, we tend to hold referendums all over the place. I even think we make them binding in some cases. In my opinion, a binding referendum is of questionable merit since the

M. Ryan: Oui, c'est fait. Mais, je ne crois pas qu'il y ait lieu d'ajouter d'autres dispositions dans la Constitution. Je pense qu'avec cela, on peut encore plus loin.

Le sénateur Gauthier: Vous avez l'Ontario, où la masse critique de francophones est de 500 000. Ils n'ont pas la gestion scolaire à travers l'ensemble de la province, l'Ontario étant la province qui a toujours appuyé les initiatives du gouvernement fédéral du temps. Je ne vous rappelle pas les Robarts, les Davis, les Peterson, qui ont perdu leur chemise parce qu'ils ont appuyé le gouvernement fédéral. Voici que le gouvernement provincial de l'Ontario est en porte-à-faux devant cette situation.

M. Ryan: Si l'affaire du Québec peut se régler, le Québec va être beaucoup plus empressé de donner son coup d'épaule. J'ai souffert beaucoup quand j'étais membre du gouvernement, et le sénateur Rivest le sait, parce que nous n'étions pas en position de faire suffisamment pour nos collectivités francophones dans les autres provinces parce que nous avions l'impression d'être dominés par nos préoccupations.

Si l'on peut régler ce problème, le Québec a une immense responsabilité concernant l'appui à donner à ces communautés. Il peut le faire de bien des manières. Soyez assuré que je partage tout à fait votre préoccupation à ce sujet. Je n'étais pas au courant de la situation exacte de nos communautés francophones hors Québec. Je les ai rencontrées récemment. Elles étaient très inquiètes des orientations du gouvernement actuel de l'Ontario, j'ai senti cela. On ne m'a pas parlé de problèmes aussi profonds que celui que vous mentionnez.

Le sénateur Beaudoin: M. Ryan, je dois vous avouer que je suis impressionné par votre mémoire. Je suis tout à fait d'accord avec la portée du mémoire. Il y a deux points qui m'ont intéressé de façon particulière, à savoir l'article 42 et le caractère temporaire du projet de loi C-110.

Il est vrai que le projet de loi C-110 a une utilité pour protéger le Québec dans les matières de l'article 42. J'ai toujours dit que la faiblesse de la formule d'amendement vue du côté du Québec, c'est évidemment la Cour suprême, le Sénat et la création des provinces, où le Québec est une parmi sept. Je peux comprendre cela d'une certaine façon mais ce n'est pas assez, à mon avis.

Il y a une protection pour le partages des pouvoirs, le droit de retrait, bon, d'accord. Il n'y a pas une protection parfaite dans les institutions centrales. Si l'on veut que les Québécois restent dans la fédération canadienne, il faut les protéger au centre même du pays. Il est vrai que le projet de loi C-110 est un pas dans cette direction.

Je partage votre point de vue sur les référendums. Cela commence à m'inquiéter beaucoup. Ce n'est pas tellement le référendum de 1980 et celui de 1995, parce que le Québec ne peut pas quitter le Canada sans un référendum. Comme juriste, je ne crois pas à l'élection référendaire. Un gouvernement est élu pour bien d'autres raisons que celle de partir. On a tendance, dans notre pays, à tenir des référendums partout. Je me demande même si on ne les rend pas obligatoires, dans certains cas. À mon avis, un

Privy Council has stated that the legislative assembly, not the referendum, has the last word.

I wanted to come back to the transitional nature of Bill C-110. This bill can only be temporary. In 1997 we will have to find an amending formula that is acceptable to Canada and in particular to Quebec. Senator Meighen maintains that there should be a sunset clause. The unofficial French translation for "sunset clause" is "clause crépusculaire", a term I have not found in any books written in French; no matter.

I find the idea of a sunset clause interesting. A sunset clause could be for one, two or even five years. I think you do not entirely agree. You say that this bill should be temporary but do not specify a time limit and that, if we miss our opportunity next year, Quebec will still be protected. I would like to hear a little from you on this subject. With a sunset clause, if we ever manage to reach a great constitutional amendment, the sunset clause will have no effect since the Constitution always takes precedence over legislation. Do you object to a sunset clause?

Mr. Ryan: Mr. Chairman, before I answer Senator Beaudoin's question, I would like to clarify a point that was raised this afternoon and that has a direct bearing on what we are discussing today: the difference between a veto and opting out.

This point was raised with Mr. Schmeiser, the person who spoke before me; with all due respect for him, I simply want to clarify a few facts. He said that in 1981, Mr. Lévesque had agreed to the eight-party formula and that, as a result, Quebec had agreed to it. I am terribly sorry, but the National Assembly never voted on that formula. Mr. Lévesque never submitted that formula to the National Assembly. Thus I have always considered — and that is why I said at one point — that I hoped consent would not be given by the premier alone.

While Mr. Lévesque was attending the conference in Ottawa, I was the Leader of the Official Opposition, and I sent him a telegram informing him that opting out was not the same thing as a veto at all. I begged him to be very careful before giving up the veto. The difference between them is as follows.

Mr. Lévesque had just lost a referendum. He had to find a way to appear to be participating in constitutional reform without compromising his sovereignist goals. That was the price he had to pay if he was going to take the referendum results into account and still keep some unity in his party, which strongly opposed any further Quebec participation in federalism. He found the opting-out formula. It was perfect because, of course, it suited him every time Quebec opted out and became more separatist. If the others were unaware enough to become further bogged down in centralization, that suited the Quebec sovereignists perfectly.

référendum obligatoire est douteux parce que le Conseil privé a dit que c'est l'assemblée législative, et non le référendum, qui a le dernier mot.

Je voulais revenir sur le caractère temporaire de la mesure. Cela ne peut pas être autre chose que temporaire. Il va falloir en 1997 essayer de trouver une formule d'amendement qui soit acceptable pour le Canada et, en particulier, pour le Québec. Le sénateur Meighen dit toujours qu'il faudrait une clause crépusculaire. C'est la traduction officieuse de «sunset clause». Je n'ai pas trouvé le mot crépusculaire dans les volumes français. Employons quand même ce mot.

Je suis porté à croire que cette idée est intéressante: l'on pourrait avoir une telle clause pour un an, deux ans ou même cinq ans. Je pense que vous n'êtes pas tout à fait d'accord. Vous dites que cela devrait être temporaire, mais sans stipulation juridique. Si, par hypothèse, on manque notre coup l'an prochain, le Québec sera encore protégé. J'aimerais vous entendre un peu plus longuement là-dessus. Si on avait une clause crépusculaire, si jamais on réussit à avoir un amendement constitutionnel formidable, la clause va tomber parce que la Constitution l'emporte toujours sur les lois. Est-ce que vous vous objectez à une clause crépusculaire?

M. Ryan: Monsieur le président, avant de répondre à la question du sénateur Beaudoin, j'aimerais apporter une précision sur un sujet qui a été soulevé cet après-midi et qui se rattache directement à la question que nous discutons aujourd'hui. C'est la différence entre le droit de veto et le droit de retrait.

Il en a été question avec celui qui m'a précédé, M. Schmeiser; sans manquer de courtoisie à son endroit, je voulais seulement préciser quelques faits. Il a dit qu'en 1981, M. Lévesque avait donné son assentiment à la formule des huit, par conséquent, que le Québec avait donné son assentiment. Je regrette infiniment, mais l'Assemblée nationale n'a jamais voté là-dessus. M. Lévesque n'avait jamais soumis la formule à l'Assemblée nationale. Par conséquent, j'ai toujours considéré, et c'est pour cela que je l'ai dit à un moment donné, que j'espérais que le consentement ne serait pas seulement donné par le premier ministre.

Pendant que M. Lévesque était à la conférence à Ottawa, j'étais le chef de l'opposition officielle, et je lui ai envoyé un télégramme lui disant que le droit de retrait, ce n'était pas du tout la même chose que le droit de veto. Je le suppliais de faire bien attention avant de céder le droit de veto. La différence entre les deux est la suivante.

M. Lévesque sortait d'un référendum où il avait été perdant. Il fallait qu'il trouve un moyen d'avoir l'air de participer à une réforme constitutionnelle sans compromettre ses objectifs souverainistes. C'était le prix à payer pour tenir compte du verdict référendaire et en même temps garder une certaine unité dans son parti, qui ne voulait pas entendre parler que le Québec s'enfonce davantage dans le fédéralisme. Il a trouvé cette formule du droit de retrait. Cela était parfait parce que chaque fois que le Québec se retirait et s'engageait plus du côté du séparatiste, évidemment cela faisait son affaire. Si les autres étaient assez peu conscients pour s'enfoncer davantage dans la voie de la centralisation, cela

You have to think twice about opposing a veto. You have one of two choices, yes or no, as I was saying earlier. You have to say no if there are compelling reasons, and you have to say yes when reality makes that necessary. There is a big difference between the two. Where political commitment is concerned, although the regional veto formula is much more serious, it implies one condition: that we stop considering Quebec as one among 10, always, blindly, automatically equal. With the regional veto formula, we will never get far.

When the sovereignists say we must recognize them as a people, my answer to them is yes, fine, but how are you going to make people in the Atlantic provinces consider themselves a single people with people in British Columbia, and vice versa? They have no answer. The regional veto formula alleviates that situation. The Pepin-Robarts report concluded that we should put both aspects together and that doing so was the only solution to Canada's problem. I read that report after the Quebec referendum. I consider it one of the best documents published on this issue.

Let us return to your question about a sunset clause. In Quebec we have had experience with a sunset clause, with the Charter of Rights.

Senator Beaudoin: That may not be the best example.

Mr. Ryan: No; it puts you in an extremely uncomfortable position. In this case, if you include a sunset clause until 1997 and the governments meet in 1997 and fail to agree, the sun sets on your sunset clause, and Parliament must pass new legislation if it is to rise again.

In the normal course of events, unless there is new legislation, the sunset clause expires, and Quebec finds itself empty-handed as before, as if nothing had changed. There will be no need for a chapter in history about it, because it will have had no effect.

Senator Beaudoin: If we cannot even extend a sunset clause, things are not going very well. But I do understand your reservation.

Mr. Ryan: Senator Beaudoin, politics has taught me one thing: a bird in the hand is worth two in the bush.

Senator Beaudoin: You are quite right. Senator Rivest was explaining a very interesting theory. On the one hand, the veto protects Quebec; on the other hand, it prevents Quebec from getting more because there are other vetoes. We turned down the Victoria formula. Did we gain a great deal? If we have a veto, at least we have a bird in the hand. In fact, we must hedge our bets. I think that is your philosophy.

servait parfaitement bien les objectifs des souverainistes du Québec.

Quand vous êtes obligés d'opposer un droit de veto, il faut que vous y pensiez deux fois. C'est un oui ou un non, comme je disais tantôt. Il faut que vous disiez non pour des raisons majeures et il faut que vous disiez oui quand la réalité le commande. Il y a une grosse différence entre les deux. Au point de vue engagement politique, la formule du veto est beaucoup plus sérieuse mais cela postule une condition, à savoir que vous cessiez de considérer le Québec comme une unité parmi 10, et qu'elle doit toujours être sur un pied d'égalité aveugle, mathématique. On n'arrivera jamais à rien avec la formule des régions.

Lorsque les souverainistes disent que l'on doit les reconnaître comme peuple, je leur réponds, oui, très bien mais de quel droit allez-vous imposer aux gens des provinces de l'Atlantique de se considérer comme ne formant qu'un peuple avec ceux de la Colombie-Britannique, et vice versa? Ils n'ont pas de réponse. La formule des régions permet de tempérer cela. Le verdict du rapport Pepin-Robarts nous disait qu'il fallait mettre les deux éléments ensemble, que c'est la seule façon de trouver une solution au problème canadien. Je l'ai relu après le référendum québécois. Je trouve que c'est un des meilleurs documents qui a été publié sur cette question.

Revenons à votre question de la clause crépusculaire. Nous l'avons vécue à Québec à propos de la Charte des droits.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est peut-être pas le meilleur exemple.

M. Ryan: Non, cela vous met dans une situation extrêmement inconfortable. Dans le cas à l'étude, si vous mettez une clause crépusculaire jusqu'en 1997, et supposez que les gouvernements se rencontrent en 1997 et qu'ils ne s'entendent point, votre clause crépusculaire s'applique parce qu'il faut que le Parlement légifère de nouveau pour qu'elle reprenne. Cela prend une nouvelle initiative.

Normalement, en l'absence d'une nouvelle initiative, la clause crépusculaire tombe, et le Québec se retrouve gros Jean comme devant, comme s'il ne s'était rien passé. On ne sera pas obligé d'avoir un chapitre d'histoire là-dessus, il n'y en aura pas.

Le sénateur Beaudoin: Si on n'est même pas capable de prolonger une clause crépusculaire, c'est que ça ne va pas très bien. Mais enfin, je comprends votre réticence.

M. Ryan: En politique, j'ai appris une chose, sénateur Beaudoin, un tiens vaut mieux que deux tu l'auras.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Le sénateur Rivest exposait une thèse extrêmement intéressante. D'une part, le veto protège Québec, d'autre part, cela l'empêche d'obtenir plus parce qu'il y a d'autres veto. On a dit non à la formule de Victoria. Est-ce qu'on a gagné beaucoup de choses? Si l'on a un veto, au moins, un tiens vaut mieux que deux tu l'auras, dans ce sens. En fait, il faut jouer sur les deux plans. Je pense que c'est votre philosophie.

Mr. Ryan: I think that earlier Senator De Bané summarized very well what happened in Victoria: the purpose of that conference was to re-examine the distribution of powers where social issues were concerned. Emphasis was placed on the amending formula and patriation. Quebec said that, since it had gotten no satisfaction on the conference's main objective, it did not want to agree to the other one, preferring to keep it as its only negotiating instrument. Quebec did not oppose the Victoria formula; on the contrary, Quebec favoured it because of the particular context at that time.

I thought that, with the veto, we were participating as a major partner. Of course, the other partners will refuse some of the things one partner wants and it, in turn, will refuse some of the things they want. There is going to be interaction; will is going to be exercised. This is a fundamental aspect of the game of federalism. I do not want to participate under a guarantee that I will get what I want at any cost. If I had an attitude like that, you would tell me to get out as quickly as possible.

Senator De Bané: Mr. Ryan, first off, getting back to the 1982 patriation, at the time, I was of the view that it was necessary to wait for your government to be elected before proceeding with constitutional negotiations. If we had delayed these constitutional negotiations until after the provincial elections, I am convinced that we would have settled the issues in the 1982 reform package — patriation, an amending formula and a charter of rights and freedoms — and then gone on to resolving the division of powers issue.

Unfortunately, they did not wait for your government to be elected before beginning the reforms. And I regret this enormously. That being said, having participated as other Quebecers did in the 1982 patriation, I will not hide the fact that today, as then, I am very proud of what we managed to achieve in that agreement for Francophones. I am always prepared to compare what the Canadian government negotiated with nine provinces with what Mr. Lévesque decided with seven provinces.

Let us look at the two agreements. I do not think I am misinterpreting you if I say that, considering what was negotiated in 1982, probably the only part to which we as Quebecers object is the amending formula. We will not forget, of course, that Mr. Trudeau proposed that Quebec should have a right of veto.

You said, as Leader of the Opposition in Quebec City, that precedence must be given to the rights of the National Assembly. I can tell you that, when I was faced with these two values — federalism and the equality of all the component parts, or a liberal democracy where certain principles would have to prevail — I finally decided to support the 1982 reforms, even though one of the participants did not agree.

I thought — I do not know whether I was right or not — that you had a viewpoint that was a little less provincially oriented than that of my colleague Senator Rivest. He believes there is a fatal flaw, a mortal sin, and not just with the process, but for him

M. Ryan: Je pense que le sénateur De Bané a très bien résumé tantôt ce qui s'était passé à Victoria: le but de la conférence était de réexaminer le partage des responsabilités en matière sociale. L'accent a été mis sur la formule d'amendement et le rapatriement. Le Québec a dit: «Comme on n'a pas satisfaction sur rien au point de vue de l'objet premier de la conférence, on ne veut pas consentir à l'autre parce que c'est notre seul instrument de négociation, on aime mieux le garder». Le Québec n'était pas contre la formule de Victoria, au contraire, le Québec y était favorable, à cause de tout le contexte particulier à cette époque.

Je considérais qu'avec le droit de veto, on y allait en partenaire majeur. Il est entendu que vos partenaires vont vous refuser des choses que vous voulez. En retour, vous allez en refuser. Il va y avoir une interaction et une volonté qui vont s'exercer. Il me semble que cela est fondamental dans le jeu du fédéralisme. Je ne veux pas aller là avec la garantie que je vais recevoir à tout prix tout ce que l'on veut. Si j'avais cette attitude, vous devriez me dire: «Va-t-en le plus vite possible».

Le sénateur De Bané: Monsieur Ryan, tout d'abord, revenons au rapatriement de 1982. Dans le temps, j'étais d'avis qu'il aurait fallu attendre l'élection de votre gouvernement avant d'entreprendre les négociations constitutionnelles. Si on avait reporté ces négociations constitutionnelles après les élections provinciales, je suis convaincu que nous aurions, dans un premier temps, réglé les questions qui se trouvent dans la réforme de 1982, soit le rapatriement, une formule d'amendement et une Charte des droits et libertés et, dans un deuxième temps, évidemment, la question du partage des pouvoirs.

Malheureusement, on n'a pas attendu l'élection de votre gouvernement pour entreprendre ces réformes. Et cela, je le regrette énormément. Cela étant dit, pour avoir participé, comme d'autres Québécois, dans le rapatriement de 1982, je ne vous cache pas que je suis très fier aujourd'hui, comme je l'étais dans le temps, de ce que nous avons obtenu pour les francophones dans cette entente. Je suis toujours prêt à mettre en regard ce que le gouvernement canadien a conclu avec neuf provinces par rapport à ce que M. Lévesque a conclu avec sept autres provinces.

Prenons les deux ententes et regardons-les. Je ne sais pas si je trahis votre pensée en disant que, quant au fond de ce qui a été conlu en 1982, la seule partie, sans doute, où l'on a une objection de fond comme Québécois, c'est sur la formule d'amendement. Nous n'oublions pas, évidemment, que monsieur Trudeau proposait que le Québec ait un droit de veto.

Quand vous avez dit, comme chef de l'opposition à Québec, qu'il faut faire primer les droits de l'Assemblée nationale, je ne vous cache pas que quand j'ai dû choisir entre ces deux valeurs, celle du fédéralisme et donc de l'égalité de tous les états constituants, et celle d'une démocratie libérale où il faut faire triompher certains principes, j'ai finalement résolu d'appuyer la réforme de 1982, même si un des participants n'a pas donné son accord.

J'ai cru — je ne sais pas si j'ai raison ou non — voir quand même que vous aviez une vision un peu moins provincialiste des choses que mon collègue le sénateur Rivest. Il trouve qu'il y a un défaut dirimant, un péché mortel, non seulement sur le processus,

that flaw overshadows the content of the 1982 reforms. He sets aside everything it contains that is positive for Quebec and for the other provinces, whether that be the permanence of their borders, the equality of the two official languages, the resolution of that cardinal weakness — the issue of French schools in the rest of Canada, or the indissociable right to dignity that was enshrined in the Charter.

Senator Rivest: They added one apart from that.

Senator De Bané: My dear colleague, I do wonder sometimes whether you might be better off sitting in a provincial legislature rather than here, but I digress.

Am I right in saying that this vice of form, which is due to the fact that we did not wait for your election in Quebec City, which is in my view an infinitely regrettable error with consequences that cannot be overstated — this vice of form should not make us forget the substance. When I saw how Mr. Bouchard exploited that issue during the referendum campaign, I told myself that we are in the process of creating myths.

Mr. Ryan: We must not rewrite history, either. I have recently heard different versions, according to which nothing happened in 1982, nothing happened in 1990, that the Meech Lake Accord failed because of the opposition of the Parti Québécois. You can stretch the truth as much as you wish, but the fact is that it was not the opposition of the Parti Québécois that prevented Meech from being approved. We took care of that. But there were others, elsewhere, who did not keep their promises. That has to be stated clearly and firmly, and saying so does not distort history in the least.

In 1992, it was more than a vice of form, it was a fundamental defect that tainted the entire operation. In Quebec City, we supported the Charter of Rights, for instance. I had supported it from the time I entered public life. The Liberal party was always in favour of it, with Mr. Bourassa and now with Mr. Johnson. There was not yet a broad consensus for it in Quebec City. The opposition had very serious objections.

You remember, Senator Rivest, Mr. Yves Pratte appeared as a witness, he was not a separatist. He came to tell us about all the implications that might have for Quebec's civil law and for a number of our institutions. There had to be a debate about it in Quebec. If there had been time, we would have debated the issue and I think we would have won. All this happened without any debate on the principles in Quebec City.

From the point of view of democracy, this was serious because it involved a document that would have an impact that is just now beginning to be measured. In addition to the ill-advised political move that you mentioned, and that I never talk about any more, there was the defect involving respect for institutions and respect for the democratic process whereby profound changes come about slowly.

I am trying without a great deal of success to make my fellow citizens of Quebec understand that five years in the evolution of a constitution is not a very long time. It might be long enough, however, for us to take the plunge and make a radical change. We mais pour lui, cela éclipse le contenu de cette réforme de 1982. Il met de côté tout ce qu'elle contient en faveur du Québec comme des autres provinces, qu'il s'agisse de la pérennité de leur frontière, qu'il s'agisse de l'égalité des deux langues, de la résolution du talon d'Achille qu'était la question des écoles françaises dans le reste du Canada, qu'il s'agisse des droits indissociables de la dignité humaine inclus dans la Charte.

Le sénateur Rivest: Ils en ont ajouté une à part cela.

Le sénateur De Bané: Cher ami, je me demande parfois si vous ne devriez pas plutôt siéger dans une législature provinciale plutôt qu'ici, mais enfin.

Est-ce que j'ai raison de dire qu'il ne faut pas que ce défaut de forme qui est dû au fait que l'on n'a pas attendu votre élection à Québec, ce qui, à mon avis, est une erreur infiniment regrettable qui a eu des conséquences que l'on ne pourra jamais surestimer? Il ne faut quand même pas nous faire oublier le fond de cela. Quand je vois comment M. Bouchard a exploité cette question durant la campagne référendaire, je me dis quand même que l'on est en train de créer des mythes.

M. Ryan: Il ne faut pas non plus réécrire l'histoire. J'entends des versions, depuis quelque temps, selon lesquelles il ne se serait rien passé en 1982, il ne se serait rien passé en 1990. L'Accord du lac Meech aurait échoué à cause de l'opposition du Parti québécois. On peut bien se construire des fables tant que l'on voudra, mais on sait très bien que l'Accord du lac Meech, ce n'est pas l'opposition du Parti québécois qui a empêché son adoption. On se chargeait de cela. Ce sont d'autres, ailleurs, qui n'ont pas respecté leur parole. Il faut que cela soit dit clairement et fermement sans fausser l'histoire d'aucune manière.

En 1982, c'est plus qu'un défaut de forme, c'est un défaut fondamental qui entachait l'opération. À Québec, nous étions favorables à la Charte des droits, par exemple. Je l'ai été dès mon entrée dans la vie publique. Le Parti libéral a toujours soutenu cette position avec M. Bourassa et par la suite avec M. Johnson aujourd'hui. Il n'y avait pas un consensus encore large à Québec. L'opposition avait des objections très sérieuses.

Vous vous rappelez, sénateur Rivest, M. Yves Pratte était venu témoigner, ce n'était pas un séparatiste. Il était venu nous indiquer toutes les implications que cela pouvait comporter pour le droit civil du Québec, pour plusieurs de nos institutions. Il fallait que l'on ait un débat au Québec. Si on avait eu le temps, on aurait fait le débat et je pense qu'on l'aurait gagné. Tout cela s'est fait sans que le débat de fond ait eu lieu à Québec.

Du point de vue démocratique, c'est sérieux, parce que c'était quand même un document qui entraînait des répercussions dont on mesure de plus en plus l'ampleur. En plus de l'imprudence politique dont vous parlez, et sur laquelle je n'insiste jamais maintenant, il y a ce défaut au point de vue du respect des institutions et du respect du processus démocratique de lente maturation d'un changement profond.

J'essaie de faire comprendre à mes concitoyens du Québec, et pas toujours avec beaucoup de succès, que cinq ans, dans l'évolution constitutionnelle, ce n'est pas beaucoup. Mais pour nous plonger dans un changement radical, cela pourrait être put it off for five years and then another five years, and at some point the votes tell the story.

I am happy to hear what you are saying. Basically, I have not changed my views. At the time, I would have told my colleagues: "We will take the time we need, we will hold a full-dress debate and we will settle it once and for all." We did this with the language issue — we had a huge debate about language. Then came the drafting of that "notwithstanding clause" that expired in 1993. The National Assembly started preparing for that a year in advance. Our opposition was clearly set out. The opinion was drafted. We changed the provision that had been invalidated by the Supreme Court. We wanted to prepare measures, all that went very well. We carefully drafted and reworked the opinion. We were able to do it because we had done the groundwork. We told our people, "Take all the time you need to put your objections on the table and we will discuss them all one by one." This was not done in the other case. It was not done during a "night of the long knives", I do not want to be morbid, but it was done quickly.

Senator De Bané: As I am sure you are aware, the 1982 reform package contained many points that were in the interests of and have been demanded by francophones since 1867, and I believe you agree with this.

Mr. Ryan: Entirely.

Senator De Bané: With all the demagoguery during the last referendum campaign, the constitutional reforms were presented as a dismissal of the rights of francophones, and I do not agree with this.

On page 5 of your brief, you list a number of areas on which Bill C-110 would have an impact in the future: the reform of central institutions, the Charter of Rights and Freedoms, and so on. I would like to draw your attention to a few other areas on which it will probably also have an impact. This is not an exhaustive list: distinct society, the Canada clause, linguistic duality, limitations on federal spending power, entrenchment of administrative agreements, consolidation of the social and economic union, the aboriginal question, the mandatory holding of constitutional conferences, and the proposal respecting legislative symmetry. This bill could have as yet unimagined ramifications.

Finally, let us look at the issue that you set out very clearly in your brief: the expression of the will of the constituent parts to participate. If I have understood your point of view correctly, you say it would be desirable that consent be expressed through the legislative assemblies, and in the case of Quebec, through the National Assembly. What do you think, Mr. Ryan, of the following observation: in general, this philosophy should guide us—that consent must be expressed by the provincial government through the National Assembly.

Moreover, as you said, it is not necessary that it be confirmed every time by a referendum, but sometimes, on issues that are so knotty they can never be settled, the impasse may be resolved between the two levels of government, and the federal government at its own risk may consult Canadians directly. In extremely suffisant. On reporte de cinq ans en cinq ans et à un moment donné, les votes parlent aussi.

Je suis content d'entendre ce que vous dites. Sur le fond, je n'ai pas changé d'opinion. Dans le temps, j'aurais dit à mes collègues: «On va mettre le temps voulu, on va faire le débat de fond, on va vider cela comme il le faut». On l'a fait à propos de la langue. On avait un gros débat à propos de la langue. Il est arrivé la fameuse clause dérogatoire qui expirait en 1993. On s'est préparé un an d'avance à Québec. On a établi l'opposition nettement. On a préparé l'opinion. On a changé la disposition qui avait été invalidée par la Cour suprême. On a voulu monter des mesures, cela a passé très bien. On avait préparé et travaillé l'opinion soigneusement. On était capable de le faire parce que l'on avait préparé le terrain. On avait dit à nos gens: «On vous donne tout le temps voulu pour mettre vos objections sur la table et on va les discuter l'une après l'autre». C'est cela qui n'a pas été fait dans l'autre cas. Cela s'est fait non pas dans une nuit des longs couteaux, je ne veux pas être morbide, mais cela s'est fait vite.

Le sénateur De Bané: Cette réforme de 1982, comme je suis certain que vous le reconnaissez, contient énormément de points qui sont à l'avantage et dans la ligne des revendications des francophones depuis 1867, et je pense que vous êtes d'accord avec cela.

M. Ryan: À 100 p. 100.

Le sénateur De Bané: Quand on voit la démagogie qu'il y a eu durant la dernière campagne référendaire, où on a voulu présenter cette réforme constitutionnelle comme jetant aux orties les intérêts des francophones, je ne suis pas d'accord.

À la page 5 de votre document, vous énumérez certains domaines où le projet de loi C-110 aura une portée à l'avenir pour la réforme des institutions centrales, la Charte des droits et libertés et cetera. Permettez-moi de soumettre à votre réflexion quelques autres domaines où elle pourrait sans doute également avoir un impact. C'est une liste qui n'est pas limitative: la société distincte, la clause Canada, la dualité linguistique, la limitation au pouvoir fédéral de dépenser, l'enchâssement d'accords administratifs, la consolidation de l'union sociale et économique, la question des autochtones, la tenue obligatoire de conférences constitutionnelles, la proposition en matière de la symétrie législative. Donc, ce projet de loi C-110 peut avoir une portée dont on n'a pas soupçonné toute l'étendue.

Finalement, sur cette question que vous avez soulevée d'une façon très claire dans votre document, l'expression de la volonté du concours des états constituants. Si je comprends bien votre point de vue, vous dites qu'il serait souhaitable que ce consentement s'exprime par la voie des assemblées législatives, et, pour le Québec, par la voie de l'Assemblée nationale. Que pensez-vous, M. Ryan, de l'observation suivante: en général, il faut suivre cette ligne de pensée, le consentement doit s'exprimer par le gouvernement provincial à travers l'Assemblée nationale.

Deuxièmement, comme vous avez dit qu'il n'est pas nécessaire que cela soit confirmé à chaque fois par une consultation référendaire, mais qu'il peut arriver parfois, sur des questions où on n'arrive pas à dénouer le noeud gordien, qu'il va falloir résoudre cette impasse entre les deux niveaux de gouvernement, et

rare cases, this imprecision in the bill may enable us to consult the people to resolve an otherwise insoluble impasse.

Mr. Ryan: I am afraid my answer must be no, because it is the very basis of my position that is involved. As I said, in the case of an impasse, the federal government always has the power to consult the people, independently of Bill C-110. Everything gravitates around the issue of determining whether the consultation would have a compelling effect from a constitutional point of view.

If the federal government wants to hold another political trump card, I do not think anyone can question that. But if the federal government wants the consultation to be compelling, then you change the entire way of thinking about the amending process and you make a Constitution that is clearly weighted in favour of the federal government, when what we had was the principle of equality, at least in relative terms, between the provinces and the federal government that was at the heart of the Constitution. This is a radical change, in my view.

It changes nothing in the immediate future. Substantial changes are frequently made. The next day we all go to bed and we think about other things. There is always a law clerk in the government who tells the Prime Minister that section 3 on such-and-such a line could be used to make them keep quiet, that would be convenient. This is what we have to avoid — there is an unmistakable climate of suspicion right now.

From the point of view of language rights, as I have frequently said in the National Assembly to our PQ colleagues and I would like to repeat it here, Canada's Official Languages Act is one of the best pieces of language legislation in the entire world. We have good reason to be proud. It puts us among the most civilized countries in the world. I have always believed this, and I still do.

Admittedly, one of the provisions in the 1982 Charter regarding language rights does diminish Quebec's powers to some degree. I am referring to section 23 on minority school admissions. Here the Canada clause was imposed rather than the Quebec clause that was in the Quebec legislation. From this point of view, the section was an "encroachment" into an area of provincial jurisdiction. I would have preferred to have this happen when there was a government in Quebec City that was favourable to it. We proved that later on. There were a number of incompatibilities between the Charter and the Quebec legislation.

In the legislation we passed in 1993, they all disappeared; there were objections regarding the language of the courts, there was also disagreement about parliamentary language. All that disappeared down the usual political path. That is what I would like us to look at.

The provisions in the 1982 Charter regarding language rights seem to me to be noble ones, and one provision in particular, the one concerning minority school governance, planted the seeds of development that proved so important for minority groups. That

que le gouvernement fédéral puisse, à ses risques et périls, aller consulter directement la population. Cette imprécision dans le projet de loi, dans des cas rarissimes, pourrait nous permettre de consulter le peuple pour résoudre une impasse insoluble.

M. Ryan: Je suis obligé de vous répondre non, parce que c'est le fond même de la position que j'ai exprimée qui est mis en cause par cela. Comme je l'ai dit, en cas d'impasse, le gouvernement fédéral conserve en tout temps, indépendamment du projet de loi C-110, la faculté de consulter la population. Tout gravite autour de la question de savoir si cette consultation aura un effet contraignant au point de vue constitutionnel ou non.

Si le gouvernement fédéral veut avoir un atout politique de plus dans son jeu, je pense que personne ne peut mettre cela en cause. Mais s'il veut que cela ait un effet contraignant, à ce moment, vous modifiez toute l'économie de la Constitution en matière de modification et vous faites une Constitution à prépondérance nettement fédérale, alors que l'on avait un principe d'égalité, au moins relative, entre les provinces et le fédéral qui était inscrit au coeur même de la Constitution. C'est un changement profond, à mon point de vue.

Dans l'immédiat, cela ne change rien. Les changements de fond arrivent souvent. Le lendemain, on va tous se coucher et on pense à autre chose. Il y a toujours un légiste au gouvernement qui dit au premier ministre que telle ligne, à l'article 3, pourrait être utilisée pour les faire taire, cela serait bien commode. C'est cela qu'il faut éviter, tout ce climat de suspicion qui est très fort actuellement.

Au point de vue des droits linguistiques, comme je l'ai souvent dit à l'Assemblée nationale devant nos amis péquistes, et je le répète ici, la Loi sur les langues officielles du Canada est une des plus belles législations linguistiques du monde entier. Nous avons raison d'être fiers. Elle nous situe au rang des nations les plus civilisées au monde. Cela a toujours été ma conviction, et elle le demeure.

Parmi les dispositions inscrites dans la Charte de 1982 en matière linguistique, il y en a une, à vrai dire, qui avait un certain effet de réduction des pouvoirs du Québec. C'est l'article 23, qui traite de l'admission aux écoles de la minorité. Là, évidemment, on a imposé la clause Canada au lieu de la clause Québec qui était dans la législation québécoise. De ce point de vue, c'était un «encroachment» à la juridiction provinciale. J'eus préféré que cela eût été fait quand il y avait un gouvernement qui était favorable à cela à Québec. Nous l'avons prouvé par la suite. Il y avait plusieurs éléments d'opposition entre la Charte et la législation québécoise.

Dans la législation que nous avons adoptée en 1993, nous les avons tous fait disparaître; en matière de langue dans les tribunaux, il y avait des objections. En matière de langue parlementaire, il y avait des désaccords également. Tout cela est disparu par la voie politique normale. C'est cela que je voudrais que l'on regarde.

Les dispositions qui sont dans la Charte de 1982 en matière de droits linguistiques m'apparaissent des dispositions nobles dont une en particulier, celle relative à la gestion des écoles des minorités contenait en germes la source de développement très

did not bother us in Quebec because our education legislation was already oriented that way.

Senator St. Germain: Mr. Ryan, thank you for your presentation.

[English]

Some of us believe that, if vetoes are to be given or vetoes are to be handed out, it should be done so with the utmost of caution. The Canada of today looks differently at the problem we face in dealing with the challenges of Quebec. I feel, as do many people, that, if a veto had been given directly to Quebec by way of legislation on the issues that relate directly to the uniqueness of Quebec or its distinctiveness, Canadians, after experiencing the referendum of October 30, would have been in a position to accept such a veto. We would then not be confusing the whole scenario with the huge number of vetoes that are now being cast into the program.

Can you comment on that, Mr. Ryan?

Mr. Ryan: Over the past few months, I have referred to the Constitution Act, 1982 on innumerable occasions. I thought to myself that there must be a simple way of amending this legislation which would not disturb too many people. Section 38(2) relates to the 7-50 rule, and it reads as follows:

An amendment made under subsection (1)... shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

It states that there must be a minimum of seven provinces representing a majority of the population. You could merely state that it must be a minimum of seven provinces, "including Quebec". That would do the trick. It would be much simpler to just add two words. As Senator Jean-Claude Rivest told me, that was attempted a few years ago without much success, but that would simplify the situation considerably.

Senator St. Germain: Thank you, Mr. Ryan. I think Canadians have changed their opinions dramatically since October 30.

Mr. Ryan: I want to tell you that there is a way out, if that is your view.

Senator MacEachen: Thank you, Mr. Ryan, for your appearance. In my opinion, you will have been the most important witness we will have heard when we conclude our meetings on this bill because you are speaking from considerable knowledge and from a political experience that no other witness has brought to this table.

I had in mind to pursue with you the question of the referendum and its relationship to provincial consent, but that is not as important as the political context which I want you to deal with now.

We had testimony from André Tremblay of the University of Montreal, who asked the Senate committee and the Senate to defeat this bill because it would be a signal that something better importante pour les minorités. Cela ne nous dérangeait pas au Québec parce que déjà notre législation scolaire allait dans le même sens.

Le sénateur St. Germain: Mr. Ryan je vous remercie de votre présentation.

[Traduction]

Certains d'entre nous estiment que, s'il faut accorder des droits de veto, mieux vaut le faire avec la plus grande prudence. Le Canada contemporain ne voit pas du même oeil le problème que nous pose le Québec. Comme bien d'autres, j'estime que, si l'on avait accordé un droit de veto directement au Québec, par voie législative, pour les questions qui ont trait directement à son unicité ou à son caractère distinct, les Canadiens, après avoir vécu le référendum du 30 octobre, auraient été capables d'en accepter l'idée. Nous ne serions donc pas en train de semer la confusion en distribuant des droits de veto à droite et à gauche comme nous le faisons actuellement.

Qu'en pensez-vous, monsieur Ryan?

M. Ryan: Au cours des derniers mois, j'ai souvent relu la Loi constitutionnelle de 1982. Je me disais qu'il doit exister un moyen simple de modifier cette loi sans trop perturber les gens. Le paragraphe 38(2), qui porte sur la règle du 7-50, dit:

Une modification faite conformément au paragraphe (1)... exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

Le nombre requis dont il est question est au moins sept provinces représentant une majorité de la population. On pourrait simplement changer ce passage pour dire qu'il faut qu'il y ait un minimum de sept provinces, «y compris le Québec». C'est tout. Ce serait beaucoup plus simple de seulement ajouter ces trois mots. Comme le faisait remarquer le sénateur Jean-Claude Rivest, on a essayé de le faire, il y a quelques années, mais sans grand succès. Pourtant, cette solution simplifierait tout.

Le sénateur St. Germain: Je vous remercie, monsieur Ryan. Je crois que l'opinion des Canadiens a beaucoup changé depuis le 30 octobre.

M. Ryan: Je tiens à vous dire qu'il existe une solution, si c'est ce que vous pensez vraiment.

Le sénateur MacEachen: Monsieur Ryan, je vous remercie d'être venu témoigner. À mon avis, vous aurez été le plus important témoin que nous aurons entendu lorsque prendront fin nos audiences au sujet de ce projet de loi. En effet, aucun autre témoin n'y a contribué autant de savoir et d'expérience politique.

J'avais prévu de creuser avec vous la question du référendum et son rapport avec le consentement provincial, mais elle n'a pas autant d'importance que le contexte politique, ce dont je veux vous parler maintenant.

Nous avons entendu M. André Tremblay, de l'Université de Montréal, qui a demandé au comité sénatorial et au Sénat de rejeter le projet de loi à l'étude pour faire comprendre qu'il fallait

was required. He also said in his testimony that, if the contents of this bill had been exposed before the vote on the referendum, that, in his opinion, the federalists would have lost the referendum. I can understand that from a certain point of view. Federalists who wanted a broad series of changes, such as you have outlined, would find this inadequate if it were the total answer.

I am asking you if this bill is relevant in any way to public opinion in Quebec. If the Senate were to defeat the bill, would it mean anything to the federalists? Would it mean anything to the Liberal Party in Quebec?

You have advised us to pass the bill. You have advised us not to put an expiry date in the law. I would like you to talk about the state of opinion in Quebec among the federalists and how this bill affects that opinion.

Mr. Ryan: No one can pretend to be a prophet in his own country, as everyone knows. You have to be prudent when you try to sum up what the reaction in Quebec is or might be.

Until now, there has been relatively little opposition to the two measures submitted by Mr. Chrétien. They have sneered at him for doing that. They have said it is too little, too late, and insignificant. You have heard that, but there has been nothing in the way of a crusade or real campaign against those measures. I conclude, therefore, that everything depends on what will follow the adoption of this bill and what will follow the adoption of the resolution on distinct society. If things stay the same at that point, as I stated in my presentation, the impact would remain limited and, in my view, insufficient to counter the threat which arose as a result of the referendum. It will take substantially more than that. I have given clear indications as to what I have in mind

If Bill C-110 is presented, defended and worked on as the beginning of something to which every important actor is determined to work on resolutely and with determination, it could be constructive. However, any favourable judgment must be conditional at this stage.

Is that a politician's reply?

I am glad to see you again, Senator MacEachen. We have not met for years, but when I refer to the uniformity which should be avoided in identifying the people in different regions of Canada, I often think of you.

Senator MacEachen: I am glad that you think I am distinctive.

Mr. Ryan: Over the years, the relationship between Quebec and the Atlantic provinces has always been something very special. In many respects, the Atlantic provinces are closer to Quebec and vice versa than are the other provinces, including Ontario. Over the years, we have noted that, in constitutional matters, we were very close to one another. I hope that continues.

Senator MacEachen: I hope so.

faire mieux. Il a aussi affirmé, durant son témoignage, que, si la teneur du projet de loi à l'étude avait été connue avant la tenue du référendum, les fédéralistes auraient essuyé une défaite. Je peux comprendre cela, d'un certain point de vue. Les fédéralistes réclamant toute une série de changements, comme vous l'avez exposé, jugeraient ce texte insuffisant, s'il représentait la seule réponse du gouvernement.

J'aimerais que vous me disiez si le projet de loi à l'étude influe d'une quelconque façon sur l'opinion publique au Québec. Si le Sénat rejetait le projet de loi, les fédéralistes y verraient-ils un message? Cela changerait-il quelque chose aux yeux du Parti libéral du Québec?

Vous nous avez conseillé d'adopter le projet de loi. Vous nous avez aussi conseillé de ne pas prévoir d'échéance. J'aimerais que vous nous parliez de l'opinion des fédéralistes du Québec et de la façon dont le projet de loi à l'étude influe sur cette opinion.

M. Ryan: Nul ne peut se prétendre prophète en son propre pays, comme nous le savons tous. Il faut être prudent quand on tente de résumer ce que serait la réaction au Québec.

Jusqu'ici, on a manifesté relativement peu d'opposition aux deux mesures présentées par M. Chrétien. On s'en est moqué avec mépris. On a affirmé que c'était trop peu, trop tard, et insignifiant. C'est ce qui s'est dit. Par contre, il n'y a pas eu vraiment de croisade ou de campagne menée contre ces mesures. J'en conclus que tout dépend de ce qui suivra l'adoption du projet de loi et l'adoption de la résolution sur la société distincte. Si l'on s'arrête là, comme je l'ai dit dans mon exposé, ces mesures auront une influence limitée et, à mon avis, insuffisante pour contrer la menace qu'a fait planer le référendum. Il faudra faire beaucoup plus. À cet égard, je vous ai fait des suggestions bien précises.

Si l'on présente le projet de loi comme le début d'un processus auquel chaque participant d'importance est résolu de contribuer avec détermination, il pourrait s'avérer une mesure constructive. Par contre, tout jugement favorable sera conditionnel, à ce stade-ci.

Est-ce une réponse de politique?

Je suis heureux de vous rencontrer à nouveau, sénateur MacEachen. Il y a des années que nous nous sommes vus, mais quand je parle de la nécessité d'éviter de confondre la population des différentes régions du Canada, je pense souvent à vous.

Le sénateur MacEachen: Je suis heureux de vous entendre dire que j'ai un caractère distinct.

M. Ryan: Le Québec a toujours entretenu des relations un peu spéciales avec les provinces de l'Atlantique. À de nombreux égards, ces provinces sont plus proches du Québec et vice-versa que les autres, y compris l'Ontario. Au fil des ans, nous avons remarqué que, dans les dossiers constitutionnels, nous avions beaucoup d'atomes crochus. J'espère qu'il en sera toujours ainsi.

Le sénateur MacEachen: Je l'espère.

There has been a certain sympathy between the Atlantic provinces and Quebec. It has exhibited itself, in my experience, in the federal cabinet because there has been a lot of compatibility in objectives between Quebec ministers and Atlantic ministers.

Your answer was helpful and more convincing to me because it comes from the depth of experience which you have.

Mr. Ryan: With respect to Mr. Tremblay, I was reminded of a remark which President Clinton has uttered often in the past few weeks. He said, "the better is often the enemy of the good".

# [Translation]

Senator Murray: I clearly understand the arguments you put forward in favour of the regional formula. I even agree with them.

But the political reality now is that the Western premiers rejected this concept in 1982. The Western provinces still reject it. A number of attempts to resuscitate it, primarily by the Beaudoin-Edwards Committee, have failed. It is a "non-starter" in the 1997 list of constitutional options, in my view.

With regard to Bill C-110, as my colleague Senator St-Germain pointed out, I would have preferred by far to see a bill that respected the Prime Minister's commitment to Quebec and that granted a veto to Quebec only on the matters listed in section 42.

In Western Canada, there is now something symbolic about the concept of a Canada that is made up of regions, the concept of regional vetoes, as it seems to fly in the face of the sacrosanct principle of the equality of provinces.

The only way that has been found to reconcile the so-called provincial equality principle with what Quebec was asking for was to apply the unanimity rule to the matters listed in section 42, as was done in the Meech Lake Accord. This is just a brief comment about this regional formula. You put forward some valid arguments. I accept them. But in political terms I would say the idea is a "non-starter".

Mr. Ryan: I have attended a number of meetings recently where I have heard the same thing said about "distinct society".

### [English]

Now it is a non-starter. Nobody wants to hear about that in the West. They say you must find something different.

#### [Translation]

There was one man there, who shall remain nameless, a man we all know. And he said:

## [English]

Would you prefer the two nations?

Donc, il existe une certaine sympathie entre les provinces de l'Atlantique et le Québec. D'après mon expérience, cette sympathie est manifeste au sein du Cabinet fédéral, parce que bien des objectifs des ministres québécois et des ministres de l'Atlantique sont compatibles.

Votre réponse m'est d'autant plus utile et plus convaincante qu'elle se fonde sur une vaste expérience.

M. Ryan: Pour ce qui est de M. Tremblay, une phrase qu'a souvent prononcée le président Clinton au cours des dernières semaines me vient à l'esprit: «Le mieux est souvent l'ennemi du bien».

# [Français]

Le sénateur Murray: Je comprends très bien les arguments que vous avez avancés en faveur de la formule des régions. Je les accepte, même.

Mais la réalité politique d'aujourd'hui est que les premiers ministres de l'Ouest ont rejeté ce concept en 1982. Les provinces de l'Ouest le rejettent toujours. Plusieurs tentatives en vue de la ressusciter, notamment au sein du comité Beaudoin-Edwards, ont échoué. C'est un «non-starter» pour le rôle constitutionnel de 1997, à mon avis.

Au sujet du projet de loi C-110, comme mon collègue le sénateur St. Germain l'a signalé, j'aurais énormément préféré un projet de loi qui respecterait l'engagement du premier ministre Chrétien au Québec et qui accorderait un droit de veto au Québec seulement sur les sujets énumérés à l'article 42.

Le concept d'un Canada des régions, le concept des veto régionaux a maintenant quelque chose de symbolique dans l'Ouest, car il semble aller à l'encontre du sacro-saint principe d'égalité des provinces.

La seule façon que l'on a trouvée de réconcilier le soi-disant principe d'égalité des provinces avec la demande du Québec, c'était d'appliquer la règle de l'unanimité aux sujets énumérés à l'article 42, tel que l'on a fait dans l'Accord du lac Meech. C'est juste un bref commentaire sur cette formule des régions. Vous avez avancé des arguments qui sont valides. Je les accepte. Mais politiquement parlant, je suis d'avis que c'est un «non-starter».

M. Ryan: J'ai assisté à un certain nombre de réunions depuis quelque temps au cours desquelles j'ai entendu dire la même chose à propos de la société distincte.

### [Traduction]

Maintenant, l'idée ne rime plus à rien. Nul ne veut en entendre parler dans l'Ouest. Selon eux, il faut trouver autre chose.

#### [Français]

Il y avait un type qui était là, je ne le nommerai pas, un homme que nous connaissons tous. Puis il a dit:

### [Traduction]

Préféreriez-vous le principe des deux nations?

## [Translation]

Then people started saying that if you go around complicating the issue, of course problems will crop up everywhere.

If the people who defended the idea of distinct society are starting to back away now, because Mr. X or Mrs. Y in Quebec City or Victoria said that they did not want to hear about it any more, we are all worse off. We cannot keep on starting over. Work has already been done. You yourself have done some very important work on this, I recognize that. But we have to defend these things. I do not think we should leave ourselves too unprotected with the little time we have left.

With regard to the regions, what is it that is essentially insurmountable? If the Canada of the future is to be based on the principle of the equality of the provinces, I do not think that will fly in Quebec.

What are we going to do with these two proposals? At that point you quickly come back to the regional reality. The only way of finding relative, practical equality, and of coming as close as possible to the objectives of democracy, is to combine provincial equality with other factors that are also important.

I understand what you are saying and I am not criticizing you when I express my opinion. You asked me for my views.

I fail to see how we can find a solution to the problem in this country if we do not include the regional reality in the basic mechanisms and without forcing people to organize ahead of time. We will have to come to that point one day.

Senator Murray: I am looking through your presentation for the phrase you used to refer to the regional formula, which you favour because it would redistribute power more fairly. It was something about a fairer distribution for the provinces other than Ouebec.

Mr. Ryan: The smaller, less populous provinces. You will find it toward the end of page 7.

Senator Murray: As regards those provinces, this is another way of saying "second-class provinces". Our committee has heard that expression a number of times and we will be hearing it again in the days to come.

Mr. Ryan: If I may respond to that, it is the current formula that treats the smaller provinces like "second-class provinces". I gave examples of this.

Under the existing formula, the smaller provinces are indeed "second class". They are defenceless. But with the formula put forward in Bill C-110 they stop being second class because by belonging to a region they will all necessarily participate in the decision-making. At present, the provinces representing

# [Français]

Puis les gens ont commencé à dire que si l'on cherche toujours midi à 14 heures, évidemment qu'il va y avoir des problèmes partout.

Si ceux qui ont défendu le concept de société distincte commencent à reculer maintenant, parce que M. X ou M. Y à Québec ou à Victoria a dit qu'il n'en voulait plus, on perd tous quelque part. On ne peut pas recommencer indéfiniment. Il y a un travail qui s'est fait. Vous en avez été un des artisans très importants, d'ailleurs, je le reconnais. Mais on doit défendre ces choses. Je pense que l'on ne doit pas ouvrir trop le flanc avec le peu de temps que l'on a.

Pour ce qui est des régions, qu'est-ce qui est vraiment essentiellement insurmontable? Si le principe de l'égalité des provinces est le fondement sur lequel on veut asseoir le Canada dans l'avenir, je crois que, dans le cas du Québec, cela ne marchera pas.

À partir de ces deux propositions, qu'est-ce que l'on fait? Vous êtes vite ramenés à la réalité des régions, à ce moment-là. La seule manière dont on peut retrouver une égalité relative, pratique et la plus proche possible des exigences de la démocratie, c'est de combiner l'égalité des provinces avec d'autres facteurs qui sont également importants.

Je suis conscient de ce que vous dites, et ce n'est pas du tout un reproche que je veux vous adresser en vous donnant mon opinion. Vous me l'avez demandée.

Je ne vois pas comment on peut trouver une solution au problème de ce pays si l'on n'introduit pas la réalité des régions quelque part dans les mécanismes fondamentaux et sans obliger personne à se regrouper avant le temps. Il faudra en venir là un jour.

Le sénateur Murray: Je cherche dans votre présentation une phrase que vous avez employée, celle qui réfère à la formule des régions que vous préconisez pour retourner aux justes proportions. Il s'agit des justes proportions pour les provinces autres que le Québec.

**M. Ryan:** Les provinces plus modestes, les moins populeuses. Vous allez trouver cela au bas de la page 7.

Le sénateur Murray: Pour ce qui est de ces provinces, c'est une autre façon de dire «second class provinces». On a entendu la phrase à quelques reprises devant ce comité, et on va l'entendre encore dans les jours à venir.

M. Ryan: Permettez-moi de réagir là-dessus. Actuellement, selon la formule que nous avons, elles peuvent se retrouver au rang de provinces de seconde classe. Juste avant, j'ai donné des exemples.

Donc, selon la formule actuelle, elles sont au rang de provinces de seconde classe. Elles n'ont pas de défense. Par contre, avec la formule qui est mise de l'avant dans le projet de loi C-110, elles ne sont plus des provinces de seconde classe parce que, par l'intermédiaire d'une région, elles vont toutes participer obligatoi-

94 per cent of the Atlantic provinces can be excluded — nobody has ever pointed this out.

[English]

Senator Murray: It is a hard sell, Mr. Ryan. You are the only one I know of in the country these days who is putting forward these arguments. I have my doubts.

Mr. Ryan: It is not the first time in my life.

Senator Murray: When the representatives of the aboriginal organizations were here yesterday, some of us asked about the next process. For them, there was no question of trying to conclude a constitutional initiative, to obtain Quebec's consent to the Constitution, or to resolve the problem with which we are faced vis-à-vis Quebec. There was no question of doing that unless and until we have concluded an amendment regarding l'autonomie gouvernmentale des autochtones. They are clearly going to oppose that.

Is it your position that there will have to be a constitutional response by the federal government and the rest of the country to the situation in which we now find ourselves vis-à-vis Quebec, before there is an opportunity for another referendum or an élection référendaire?

Mr. Ryan: That is to be presumed, is it not? It is plausible.

Senator Murray: Is that your position?

Mr. Ryan: Some people may still be dreaming that the whole thing will evaporate by itself in the next few months. Then you will see no constitutional initiatives.

Senator Murray: Yes, or they think a variety of administrative agreements and overlap and duplication might resolve it.

Mr. Ryan: The problem will only return a bit later.

Senator Murray: I am asking you whether, in your view, a constitutional initiative must be taken and brought close to a conclusion within the next 12 or 18 months in order to get out of the bind in which we find ourselves as a country?

Mr. Ryan: I am not particularly in favour of globalizing an approach. That is dangerous.

**Senator Murray:** I should tell you that the aboriginals also said that they want another complete Charlottetown process.

Mr. Ryan: We tried it once.

If the governments were to concentrate on resolving the two leading questions which came out of the referendum — that is, the distinct society question and the amending formula question so as to provide a guaranteed veto for Quebec — if those were the two goals which they set for themselves between now and the forthcoming constitutional conference, that would be enough, in my opinion.

They could resolve those two issues. The door would then open to approaching a lot of other issues, if administrative arrangements could be worked out, in some other areas.

rement à la décision. Actuellement, les provinces représentant 94 p. 100 des provinces atlantiques peuvent être exclues et personne ne l'a jamais souligné.

[Traduction]

Le sénateur Murray: L'idée n'est pas facile à vendre, monsieur Ryan. Vous êtes le seul que je connaisse au Canada, ces temps-ci, qui avance de tels arguments. Moi-même, j'ai des doutes.

M. Ryan: Ce ne sera pas la première fois qu'il en est ainsi.

Le sénateur Murray: Lorsque les représentants des organismes autochtones ont témoigné ici, hier, certains d'entre nous leur ont posé des questions au sujet de ce qui suivra. Il n'était pas question d'essayer de conclure une entente constitutionnelle, d'obtenir le consentement du Québec à la Constitution ou de régler le problème avec lequel nous sommes aux prises au Québec, tant et aussi longtemps que nous n'aurons pas inscrit dans la Constitution l'autonomie gouvernementale des autochtones. De toute évidence, ils s'y opposeront.

Estimez-vous que le gouvernement fédéral et le reste du pays devront faire une offre constitutionnelle pour régler la situation au Québec avant que puisse avoir lieu un autre référendum ou une élection référendaire?

M. Ryan: Il faut le supposer, n'est-ce pas? C'est plausible.

Le sénateur Murray: Est-ce la position que vous adoptez?

**M. Ryan:** Certains s'imaginent peut-être que tous ces nuages se dissiperont d'eux-mêmes au cours des quelques prochains mois. Pourquoi, alors, prendre des initiatives d'ordre constitutionnel?

Le sénateur Murray: Effectivement, ou bien ils croient peut-être que diverses ententes administratives éliminant les dédoublements et les chevauchements régleront le problème.

M. Ryan: Ce n'est que remettre à plus tard.

Le sénateur Murray: J'aimerais que vous me disiez si, selon vous, une initiative constitutionnelle doit être prise et un accord presque conclu au cours des 12 à 18 prochains mois pour sortir le pays du marasme dans lequel il se trouve?

M. Ryan: Je ne suis pas particulièrement pour les approches universelles. C'est une voie semée d'embûches.

Le sénateur Murray: Je dois aussi vous préciser que les autochtones ont déclaré vouloir reprendre tout le processus de l'Accord de Charlottetown.

M. Ryan: Nous avons déjà essayé cette formule.

Si les gouvernements se concentraient sur le règlement des deux grandes questions issues du référendum — soit la question de la société distincte et la question de la procédure de modification de manière à garantir au Québec un droit de veto —, s'il se fixait celles-ci comme buts pour la période allant jusqu'à la prochaine conférence constitutionnelle, ce serait suffisant.

Ils pourraient régler ces deux questions, ce qui permettrait d'aborder une foule d'autres dossiers dans d'autres domaines, si des ententes administratives pouvaient être conclues.

I read a piece in *The Globe and Mail* the other day about an arrangement which is in the works concerning the environment. I found the article interesting.

Senator Murray: So did I.

Mr. Ryan: If we move in that direction in the field of the environment, which is a highly controversial one, that would be a great accomplishment. If we did something in the area of vocational training, it would be wonderful. There are other matters which are the objects of close study at the moment. While they work on the constitutional issues, we have to create a broader atmosphere of cooperation and trust.

Senator Murray: I will try to get a reading from you, as did Senator MacEachen, as to the potential and present states of public opinion in the province.

Suppose that Ottawa and the other provinces were able to come up with a resolution of the question of the recognition of Quebec's distinctive character in the Constitution, and the question of the amending formula, in a way that would be acceptable to the Claude Ryans, the Daniel Johnsons and the federalists in Quebec. Then suppose they put it forward, whereupon Mr. Bouchard said, "I won't move." What then is his position with the people of Ouebec?

Mr. Ryan: We would be brought to the scenario which was mentioned earlier. The federal government would then be in a position where it would have to gauge public opinion in Quebec and the rest of Canada.

Senator Murray: Surely, Mr. Bouchard is on the defensive in that state of affairs.

Mr. Ryan: That is right.

Senator Murray: He has a problem.

Mr. Ryan: That is what I have in mind, too. Should that occur, which would be providential, the federal government would then be very well placed to institute a consultation of its own initiative with the people of Quebec; following that, the political process would follow its course and we would be somewhat comforted. It could turn out well. That is the way you have to envisage those things.

Senator Carstairs: I would like to stick to that particular issue for a moment, because you spoke in your presentation about the supremacy of the legislatures and the importance of having votes in legislatures as the recognition of the popular opinion of a particular province.

I would like to look at another scenario in which negotiations have been conducted with the other nine: You have agreement of seven, which may well represent 50 per cent of the population of Canada; you do not have representation or acceptance from two, let us say Nova Scotia and New Brunswick — although that is highly unlikely — that, in fact, represent over 50 per cent of the Atlantic region. So the Prime Minister says that he will canvass public opinion. He canvasses public opinion in Nova Scotia and New Brunswick and the people of the province are more generous than their governments, and they say, "No, this is a good arrangement." Can the Prime Minister then say to Quebec, "I

J'ai lu dans le *Globe and Mail*, l'autre jour, un article au sujet d'une entente qui se prépare en matière d'environnement. Cet article était très intéressant.

Le sénateur Murray: Je l'ai, moi aussi, trouvé intéressant.

M. Ryan: Si nous réussissons à nous entendre dans le domaine de l'environnement, source de controverse s'il en est, ce serait merveilleux. Il serait tout aussi fantastique de pouvoir faire la même chose dans le domaine de la formation de la main-d'oeuvre. D'autres questions font l'objet d'une étude fouillée actuellement. Pendant qu'ils s'attaquent aux questions constitutionnelles, nous devons établir un meilleur climat de coopération et de confiance.

Le sénateur Murray: J'aimerais avoir votre avis, comme le sénateur MacEachen, quant au potentiel et à l'état actuel de l'opinion publique dans la province.

Supposons qu'Ottawa et les autres provinces parviennent à s'entendre sur une résolution reconnaissant le caractère distinct du Québec dans la Constitution et prônant une procédure de modification qui serait acceptable aux Claude Ryan, Daniel Johnson et autres fédéralistes du Québec. Supposons qu'ils présentent cette résolution et que M. Bouchard leur répond: «Pas question». Quelle serait la réaction des Québécois à son égard?

M. Ryan: Ce serait le scénario dont nous avons parlé plus tôt. Le gouvernement fédéral serait alors en mesure de consulter la population du Québec et du reste du Canada.

Le sénateur Murray: M. Bouchard est certes sur la défensive, dans une telle situation.

M. Ryan: C'est exact.

Le sénateur Murray: Il a un problème.

M. Ryan: C'est aussi ce que je prévois. Si tel était le cas, un cadeau de la Providence, le gouvernement fédéral serait alors fort bien placé pour instituer, de par sa propre initiative, une consultation de la population du Québec, après quoi le processus politique pourrait suivre son cours, et nous serions quelque peu rassurés. L'affaire pourrait bien tourner. C'est ainsi qu'il faut voir ce genre de choses.

Le sénateur Carstairs: J'aimerais que nous nous attardions à cette question, car dans votre exposé, vous avez mentionné la suprématie des assemblées législatives et l'importance, pour celles-ci, de tenir des votes afin de refléter l'opinion publique de leur population.

J'aimerais que nous parlions d'un autre scénario dans le cadre duquel des négociations seraient menées avec les neuf autres provinces: il y aurait entente entre sept d'entre elles qui pourraient bien représenter 50 p. 100 de la population du Canada; deux autres, par exemple la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick — ce qui est fort improbable — qui, en fait, représentent 50 p. 100 de la population de la région de l'Atlantique rejetteraient l'entente. Le premier ministre déclarerait alors qu'il va sonder l'opinion publique. Il le ferait en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, et la population de ces deux provinces se montrerait plus généreuse que son gouvernement. Elle estimerait

have the agreement, including Bill C-110, with the exception of yourself"? Does he still have to have, under Bill C-110, the agreement of the particular provincial legislatures?

Mr. Ryan: That would be my view. The bill as it is now drafted speaks another language. It gives the federal government the right to decide how it will obtain the consent of the province of Quebec. That is what I object to, in the name of federalist philosophy.

Once the federal government, as I said, had been assured of popular support for a certain program of change which had been rejected by the Quebec government and the National Assembly, then the matter would fall into the political process again. That is where it has to be ultimately resolved. No government, be it the federal government or the Government of Quebec, can put itself above the Constitution. They all have to work under the Constitution. We must avoid rules which implicitly or indirectly—or I would say insidiously—establish a certain supremacy in favour of one order of government against another in matters which would come under the Constitution. The Constitution may well stipulate that in this area the jurisdiction is on the federal side. We have a lot of examples of that. It is normal. If it is not in the Constitution, do not try to do it by way of legislation.

Senator Carstairs: It is unique. Senator Murray, of course, refers to the west, and we have heard from Alberta and British Columbia on this with regard to the equality of the provinces. We heard the same kind of statements, interestingly enough, from the governments of Saskatchewan and Manitoba. What is unique about that is that both British Columbia and Alberta have referenda legislation. If the governments insisted on the equality of the so-called provinces, they would have to refer that to a referendum of their own people.

Mr. Ryan: Here again, a referendum with a different question might be conceivable under the auspices of the federal government, even in those two provinces.

**Senator MacEachen:** In a scenario of that kind, the provincial legislature at that point could re-address the matter.

Mr. Ryan: Of course.

Senator MacEachen: They could say, "We have heard from the people and we passed the necessary resolution"; or, as you point out, the political process would operate and a new government could be elected to take over, right, or the matter would be held in abeyance?

Mr. Ryan: Absolutely.

**Senator Carstairs:** In most provinces, the legislatures are actually bound by the referendum results.

Senator Beaudoin: Are they?

que l'entente est bonne. Le premier ministre pourrait-il alors affirmer au Québec: «Exception faite du Québec, toutes les provinces sont convenues d'une entente, qui inclut le projet de loi C-110»? Faudrait-il encore, aux termes du projet de loi C-110, obtenir le consentement des assemblées législatives provinciales?

M. Ryan: Je le crois. Le libellé actuel du projet de loi dit autre chose. Il donne au gouvernement fédéral le droit de décider comment il s'y prendra pour obtenir le consentement du Québec. C'est à cela que je suis opposé, en tant que fédéraliste.

Comme je l'ai dit, une fois que le gouvernement fédéral est convaincu qu'un programme de changement rejeté par le gouvernement du Québec et par l'Assemblée nationale jouit de l'appui de la population, le débat se retrouverait encore une fois dans l'arène politique. C'est là qu'il faudra, en fin de compte, trancher. Aucun gouvernement, fédéral ou provincial, ne peut se placer au-dessus de la Constitution. Ils doivent tous la respecter. Nous devons éviter d'adopter des règles qui, soit implicitement soit indirectement — ou, plutôt, insidieusement —, établissent une suprématie en faveur d'un ordre de gouvernement par rapport à un autre dans des domaines relevant de la Constitution. Celle-ci peut fort bien disposer que tel domaine relève de la compétence fédérale. Il en existe plusieurs exemples. C'est normal. Par contre, si la question n'est pas tranchée dans la Constitution, n'essayez pas de le faire par voie législative.

Le sénateur Carstairs: La situation est unique. Le sénateur Murray, bien sûr, parle de l'Ouest, et nous avons entendu des témoignages de l'Alberta et de la Colombie-Britannique au sujet de l'égalité des provinces. Fait intéressant, les gouvernements de la Saskatchewan et du Manitoba ont fait le même genre de déclaration. La situation est unique, en ce sens que la Colombie-Britannique et l'Alberta ont toutes deux adopté une loi liant leur consentement à l'issue de référendums. Si les gouvernements insistaient sur l'égalité des prétendues provinces, il faudrait qu'ils consultent leur population au moyen d'un référendum.

M. Ryan: Encore une fois, un référendum qui comporterait une question différente pourrait se tenir sous les auspices du gouvernement fédéral, même dans ces deux provinces.

Le sénateur MacEachen: Dans un tel scénario, l'assemblée législative provinciale pourrait alors reprendre l'étude de la question.

M. Ryan: Bien sûr.

Le sénateur MacEachen: Elle pourrait dire: «La population s'est exprimée, et nous avons adopté la résolution voulue». Elle pourrait aussi, comme vous le soulignez, avoir recours au processus politique et faire élire un nouveau gouvernement, n'est-ce pas, ou encore laisser la question en suspens?

M. Ryan: Parfaitement.

Le sénateur Carstairs: Dans la plupart des provinces, les assemblées législatives ont en réalité les mains liées par le résultat du référendum.

Le sénateur Beaudoin: Vraiment?

Senator Carstairs: Yes. The legislation forces them to vote as the people have said.

Senator Meighen: Where is parliamentary democracy?

Senator Beaudoin: Where is it in the Constitution that a province may be bound by a referendum? That is illegal.

Senator Carstairs: That was my point the other day when I was questioning Mr. Tremblay, because, in fact, he was saying this was a layer on the amending procedure and could not be done. I asked him how then can the provinces put a layer on their amending process by having referendum legislation by which they are bound? That is why I delivered that legislation to you this afternoon.

Senator Beaudoin: I do not think they can.

Senator Meighen: Mr. Chairman, I think all I had to ask has been explored by Senator Murray.

[Translation]

I too would like to thank you for appearing before us today. I share Senator MacEachen's view on the importance of your contribution.

At the same time I am a bit surprised that you have reservations about a sunset clause, given that you, the Minister of Justice and everyone else seem to agree on the temporary and transitional nature of this legislation. If it is temporary and transitional, why not spell that out? The only question I would like to put to you is on another matter. I agree completely that between now and 1997 some objectives have to be chosen. You have suggested two. It absolutely has to be demonstrated before the constitutional conference that progress has been made in this area. Have you a suggestion as to how to undertake this? Should it be done openly, publicly, in front of the cameras, or should it be done by the politicians only or by a group of politicians and constitutional experts? How should we go about this task to improve our chances of success?

Mr. Ryan: First of all, with respect to a sunset clause, we already have to all intents and purposes a deadline defined in the Constitution, the 1997 conference. If you had inserted a sunset clause in the bill—

Senator Meighen: "Until the year 2000", for example.

Mr. Ryan: Yes, exactly. You would be giving our friends in certain provinces the ideal pretext for saying,

[English]

They are protected. There is no urgency there. The deadline comes only in 2005. Let us wait. The time is not right.

[Translation]

Senator Meighen: But what about 1997?

Le sénateur Carstairs: Oui, car la loi qu'elles ont adoptée les oblige à respecter la volonté exprimée par la population.

Le sénateur Meighen: Que fait-on du principe de démocratie parlementaire?

Le sénateur Beaudoin: Où est-il inscrit, dans la Constitution, qu'une province peut être liée par un référendum? C'est illégal.

Le sénateur Carstairs: C'est le point que j'ai fait valoir, l'autre jour, lorsque j'interrogeais M. Tremblay selon lequel, en fait, le projet de loi représentait une étape de plus dans la procédure de modification, ce que ne permet pas la Constitution. Je lui ai demandé comment les provinces pouvaient ajouter une étape de plus au processus de modification en adoptant une loi qui les lierait à l'issue d'un référendum? C'est pourquoi je vous ai livré un exemplaire de la loi, cet après-midi.

Le sénateur Beaudoin: Je ne pense pas qu'elles le peuvent.

Le sénateur Meighen: Monsieur le président, je pense que le sénateur Murray a examiné tout ce que j'avais à demander.

[Français]

Permettez-moi d'ajouter mon petit mot de remerciement pour votre présence aujourd'hui. Je partage l'opinion du sénateur MacEachen sur l'importance de votre intervention.

Ceci étant dit, je reste un peu surpris de voir votre réticence vis-à-vis une clause crépusculaire étant donné que vous, le ministre de la Justice et tout le monde semblez être d'accord sur l'aspect temporaire et transitoire de ce projet de loi. Alors, si c'est transitoire et temporaire pourquoi ne pas souligner cet aspect. La seule question que je voulais vous poser porte sur un autre sujet. Je suis entièrement d'accord que d'ici 1997, il faut choisir quelques objectifs. Vous avez suggéré deux objectifs. Il faut absolument démontrer que l'on a réussi à faire des progrès là-dessus d'ici le congrès constitutionnel. Avez-vous une suggestion quant à la méthode de travail? Est-ce que cela devrait être fait ouvertement, publiquement devant les caméras, ou est-ce que cela doit être fait exclusivement par les politiciens ou par un groupe composé de politiciens et d'experts constitutionnels? Comment peut-on procéder pour s'assurer que l'on a une plus grande chance de succès?

M. Ryan: Tout d'abord, pour ce qui est de la clause crépusculaire, nous avons, à toutes fins utiles, une échéance qui est déjà définie dans la Constitution. C'est la conférence de 1997. Si vous aviez inséré dans le projet de loi une clause crépusculaire...

Le sénateur Meighen: Jusqu'à l'an 2000, par exemple.

M. Ryan: Oui, justement. Ce sera le plus beau prétexte que vous allez donner à nos amis de certaines provinces de dire...

[Traduction]

Ils sont protégés. Il n'y a pas d'urgence. L'échéance n'arrive qu'en 2005. Attendons. Ce n'est pas le moment.

[Français]

Le sénateur Meighen: Mais 1997 alors?

[English]

Mr. Ryan: It will be deferred once again when the fire is in the house.

[Translation]

That is the problem.

[English]

Senator Murray: We could sunset it for 1997.

Senator Meighen: But you did not want it then.

[Translation]

Mr. Ryan: But at that point you would not need it, because the deadline would be approaching. There has to be a certain flexibility in the definitions. When you have exercised responsibility in government, you know that sometimes in the political process you get better results if you are not too tightly bound by amendments from different sources,

In this case, I want to make clear that I respect the contrary opinion. 1997 is around the corner and I do not think we want to lock ourselves into anything. There is the prospect of an upcoming election, and it is all very well to say they will be back after the election.

But suppose the party in power does poorly and another party takes office. The context could be completely unfavourable to passing new legislation. And we have to think in terms of the lesser evil. What is going to do the least harm in all this?

I respect the contrary opinion, but from a practical and political viewpoint I have reservations about it.

**Senator Meighen:** And what about the way the process should be carried out?

Mr. Ryan: When it comes to deciding how the process should be carried out, I think things are moving and governments have got to take the initiative. As Professor Schmeiser said earlier this afternoon, this is primarily a matter for the elected representatives of the people, the legislatures and governments. Anyone who has sat in a legislature knows that 90 per cent of the power is in the government's hands. Governments absolutely must take the initiative and talk to each other seriously. I will venture a personal opinion: the federal government has got to stop telling the other provinces that there is no problem in Quebec, that the extremists are going to fade away and that nobody has anything to worry about. Ottawa has to tell them that there is a problem, which it overlooked at first, and it is bigger than we realized. This has to be humbly admitted and Ottawa has to say,

[English]

We must work together. It is rather urgent.

[Translation]

At that point things will change. I have had the opportunity to chat with a number of political figures over the past few weeks. Their first position is defensive, they do not want to have anything

[Traduction]

M. Ryan: On la reportera encore une fois quand la maison sera en flammes.

[Français]

C'est le problème.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Nous pourrions en fixer l'échéance en 1997.

Le sénateur Meighen: Mais vous ne le vouliez pas à l'époque. [Français]

M. Ryan: Mais à ce moment-là, vous n'en aurez pas besoin parce que l'échéance s'en vient. Il faut laisser une certaine marge dans les définitions. Dans le processus politique, ceux qui ont exercé les responsabilités du gouvernement savent que, des fois, l'on obtient un meilleur résultat en n'étant pas trop lié par des amendements qui viennent de différentes sources.

Dans ce cas-ci, remarquez bien que je respecte l'opinion contraire. On s'en va en 1997 et je pense que l'on ne doit pas se retrouver encore une fois que cela tombe automatiquement. Il y a une perspective d'élection en vue. C'est bien beau de dire qu'ils vont revenir après une élection.

Mais supposons que le parti au pouvoir ait perdu des plumes, par exemple, et que c'est un autre parti qui se retrouve au pouvoir. Le contexte sera peut-être complètement défavorable à l'adoption d'une nouvelle législation. Et là, il faut penser en termes de moindre mal. Qu'est-ce qui va causer le moindre mal dans tout cela?

Je respecte l'autre opinion. Mais du point de vue pratique et politique, elle m'inspire des réserves.

Le sénateur Meighen: Puis quant à la méthode de travail?

M. Ryan: Pour ce qui est de la méthode de travail, je crois que ces choses avancent. Il faut que les gouvernements prennent l'initiative. Comme l'a dit M. Schmeizer plus tôt cet après-midi, c'est une affaire qui regarde au premier chef les élus, les législatures et les gouvernements. Ceux qui ont été dans une législature savent que 90 p. cent du pouvoir est entre les mains du gouvernement. Il faut absolument que les gouvernements prennent l'initiative de se parler sérieusement. Je dirais une opinion personnelle. Il faut que le gouvernement fédéral cesse de dire aux autres provinces: «Il n'y a pas de problème au Québec, ces extrémistes, on va en venir à bout, ne vous inquiétez pas». Il faut leur dire qu'il y a un problème. On ne l'avait pas vu, mais il est plus gros que l'on pensait. Il faut le reconnaître humblement et qu'on se dise:

[Traduction]

Nous devons travailler ensemble. C'est plutôt urgent.

[Français]

À ce moment-là, les choses vont changer. J'ai eu l'occasion de causer avec un certain nombre d'hommes politiques au cours des dernières semaines. La première position est défensive, on ne veut to do with it, they would rather not talk about it. I end up saying to them, "I am going home, I have nothing to say to anybody." I have met with people who do not understand anything. The federal government has to open up and say, "Yes, there is a problem, and it is a problem for all of us." I would like to remind the federal government of something. Senator De Bané will convey the message, I'm not worried about that. The federal government acts as if it had forgotten that the Liberal Party has lost three elections in a row in Quebec: 1984, 1988 and 1993. If there were another election slated for tomorrow morning, I do not think they would expect to win a majority. That has to mean something. There is perhaps a political reality here that has not entirely sunk in.

I urge the federal government to adopt an unassuming attitude that will promote a search for solutions, instead of condemning and calculating and coming up with all sorts of short-sighted schemes that lead nowhere. Basically I think that if everyone concerned took a more high-minded attitude, and displayed some humility, and at the same time some daring and courage, we could rid ourselves of many of this country's problems.

Fundamentally, I am convinced, this is still a very good country.

Senator De Bané: Not only will I convey your remarks to the Leader of the Government, I am sure that the new minister, Mr. Pettigrew, who used to be your chief of staff, will also be an authorized spokesman for you.

The Chairman: On behalf of my colleagues, I would like to thank you for your testimony, which is both very important and of great use to us in our deliberations.

Mr. Ryan: I appreciate the atmosphere here today very much. We debated in a non-partisan climate. I am rediscovering the great benefits of being a private citizen.

[English]

The Chairman: Our final witness is Professor John McEvoy from the Faculty of Law of the University of New Brunswick. He has prepared a statement, which has been circulated.

Perhaps we could permit Mr. McEvoy the opportunity to make an opening presentation of approximately 10 minutes.

Mr. John P. McEvoy, Faculty of Law, University of New Brunswick: Mr. Chairman, I understand that my brief, which is in both official languages, has been circulated. Although I would like to demonstrate my linguistic ability for the government of the province of New Brunswick, who would like to see that their return on their investment in education is fair, I will forego that at this time. I will also skip the first page of my brief which is my personal introduction to the committee.

My conclusions on Bill C-110 are as follows.

First, Bill C-110 is a political response to Quebec voters.

pas toucher à cela, on est mieux de ne pas parler de cela. Finalement, je leur dis: «Je vais retourner chez moi, je n'ai pas un mot à dire à personne». J'ai rencontré des gens, ils ne comprennent rien. Il faut que le gouvernement fédéral débarre et dise: «Il y a un problème et on le partage». Je rappellerai une chose à l'intention du gouvernement fédéral. M. De Bané, vous allez faire le message, je ne suis pas inquiet. Le gouvernement fédéral a l'air d'oublier que le Parti libéral a perdu trois élections de suite au Québec; en 1984, en 1988, en 1993. S'il y en avait une demain matin, je pense pas qu'il s'attendrait à gagner une majorité de sièges. Cela doit signifier quelque chose. Il y a peut-être une vérité politique qui n'a pas été appréhendée complètement.

Je les invite à se mettre dans une position d'humilité qui incite à chercher des solutions au lieu de condamner et de calculer et faire toutes sortes de «schemes» à courte vue qui n'aboutissent à rien. Fondamentalement, si on adoptait une attitude plus noble, plus élevée, imbue d'humilité, et, en même temps, une certaine audace et un certain courage, je crois que l'on pourrait nettoyer pas mal de choses dans ce pays.

Fondamentalement, c'est ma conviction, cela reste un très bon pays.

Le sénateur De Bané: Non seulement on transmettra vos observations au chef du gouvernement mais je suis sûr que le nouveau ministre, M. Pettigrew, qui est votre ancien chef de cabinet, sera également un porte-parole autorisé de vos observations.

Le président: Au nom de mes collègues, je voudrais exprimer mes remerciements pour votre témoignage très important et très utile pour notre étude.

M. Ryan: J'ai beaucoup apprécié l'atmosphère du comité. On a discuté dans un climat non partisan. Je redécouvre les grands avantages de la vie de citoyen.

[Traduction]

Le président: Notre dernier témoin est le professeur John McEvoy, de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick. Il a rédigé une déclaration qui a été distribuée.

Nous pourrions peut-être accorder une dizaine de minutes à M. McEvoy pour lui permettre de faire sa déclaration liminaire.

M. John P. McEvoy, faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick: Monsieur le président, je crois comprendre que mon mémoire a été distribué dans les deux langues officielles. J'aimerais bien montrer mes connaissances linguistiques au gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick, qui pourrait ainsi constater que ce qu'il a investi dans les cours que j'ai suivis porte ses fruits, mais je vais laisser tomber cette fois-ci. Je vais également sauter la première page de mon mémoire, dans laquelle j'expose mes antécédents professionnels au comité.

Voici ce que je pense du projet de loi C-110:

Premièrement, le projet de loi est une réaction politique au vote des Québécois.

Second, the bill is not a constitutional amendment in the narrow, legal sense; it is a Constitutional amendment in a broader political-science sense.

Third, as a matter of statutory interpretation, the bill places constraints on federal ministers in relation to constitutional amendments, subject to the general amending formula of section 38 of the Constitution Act, 1982.

Fourth, the bill is neither a law of the Constitution nor a constitutional convention. It is a hybrid closer to a constitutional convention than a law of the Constitution.

Fifth, the bill represents the logical progression of thought or positions in relation to a general amending formula.

Sixth, the bill is neither unconstitutional nor illegal.

Seventh, considered in isolation, the bill is a regrettable development.

Bill C-110 is a political response to a particular need which is rather obvious, reflected in the October referendum results, the nature of the official opposition party in the House of Commons, and the government in Quebec City. We would not be discussing Bill C-110 today if it were not for these factors. The narrow purpose of Bill C-110 is to meet the long-standing desire in Quebec for a Quebec veto and to send a message of action on the part of the federal government.

I observe that Ms Grey, MP, is reported in the media as having stated that, "The Prime Minister has presented a Quebec package and not a Canadian package and that's unfortunate." I disagree with her assessment. In my view, Bill C-110 is a Canadian not a Quebec package. Bill C-110 dilutes the federal government's message to the voters of Quebec. In typical Canadian fashion, the bill seeks to accommodate the interests of all provinces and regions of the country at once. The last-minute recognition of British Columbia as a region reinforces this view.

The Charlottetown Accord failed in large measure because the package was too comprehensive for Canadians to digest. The seamless-web approach does not work. Too many details attract too many detractors. I would have no difficulty with a bill which merely recognized a veto for Quebec. Quebec distinct status under the Constitution has long been recognized and supports a claim for veto for that province. However, there are political realities.

I would observe that the opting-out provision of section 38(3) of the Constitution Act, 1982, permitting provinces to dissent from amendments derogating from provincial legislative powers seems a particularly apt mechanism to permit an evolving inequality of provincial powers.

Deuxièmement, le projet de loi ne constitue pas une modification de la Constitution au strict sens juridique, mais plutôt au sens général et politique.

Troisièmement, quant à son interprétation, le projet de loi impose des restrictions aux ministres fédéraux pour ce qui est de modifier la Constitution en application de la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Quatrièmement, le projet de loi n'est ni une loi, ni une convention constitutionnelle; il s'agit plutôt d'un produit hybride se rapprochant davantage de la convention.

Cinquièmement, le projet de loi illustre une progression logique de la pensée ou de l'opinion relative à la procédure normale de modification.

Sixièmement, le projet de loi n'est pas inconstitutionnel, pas plus qu'il n'est illégal.

Septièmement, pris isolément, le projet de loi est une erreur regrettable.

Le projet de loi C-110 est la réaction politique à un besoin particulier et assez évident, comme en témoignent les résultats du référendum tenu au Québec, la nature du parti d'opposition officiel à la Chambre des communes et le parti au pouvoir à Québec. N'eussent été ces facteurs, nous ne serions pas en train de l'étudier aujourd'hui. Le projet de loi C-110 a plus particulièrement pour objet de satisfaire au désir exprimé depuis longtemps par le Québec de récupérer son droit de veto et de montrer que le gouvernement fédéral n'y est pas sourd.

D'après les médias, la députée Grey aurait déclaré qu'«il est fâcheux que le premier ministre ait présenté une mesure axée sur le Québec plutôt que sur le Canada». Je ne suis pas d'accord. Selon moi, le projet de loi C-110 s'adresse davantage aux Canadiens qu'aux Québécois. Il dilue le message envoyé par le gouvernement fédéral aux électeurs du Québec. D'une manière typiquement canadienne, il cherche à concilier les intérêts de toutes les provinces et de toutes les régions à la fois, comme en fait foi la reconnaissance de dernière heure de la Colombie-Britannique en tant que région.

L'Accord de Charlottetown a échoué en grande partie parce qu'il y avait trop de choses pour que les Canadiens puissent les assimiler. La toile sans couture n'est pas une approche réaliste. La multitude de détails attire trop de détracteurs. Je souscrirais sans hésiter à un projet de loi qui reconnaîtrait simplement un droit de veto au Québec. Le caractère distinct du Québec est depuis longtemps reconnu dans la Constitution et il justifie le droit de veto que revendique cette province. Par contre, il faut aussi tenir compte de la réalité politique.

Je souligne que la disposition de retrait prévue au paragraphe 38(3) de la Loi constitutionnelle de 1982 — qui permet aux provinces de se soustraire aux modifications qui représentent une dérogation aux compétences législatives provinciales — me semble un moyen particulièrement propice à permettre l'asymétrie des pouvoirs entre les provinces.

It also seems a most appropriate response to the needs or aspirations of provinces such as Quebec for decentralization in some fields and the needs or aspirations of provinces such as New Brunswick for centralization.

As a matter of statutory interpretation, Bill C-110 would prohibit a federal minister from introducing a motion for a resolution to amend the Constitution of Canada under the general amending formula without satisfying the condition precedent of a requisite degree of provincial consent.

Note that amendments under sections 41, 43 and 38(3) may be introduced by a minister without the Bill C-110 level of provincial consent and are not the object of the bill. As the bill itself notes, the legislative assemblies of the particular provinces concerned already enjoy an effective veto in relation to such constitutional amendments.

Practical reality also has a role to play when considering Bill C-110. No minister would introduce a motion for a resolution to amend the Constitution of Canada unless the matter was already approved as government policy and as a matter of legislative priority. A maverick minister would not last the day, nor would such a motion likely obtain sufficient support to be adopted.

Another practical reality is that no section-38-type proposal to amend the Constitution can become a matter of government policy and priority unless there is a likelihood of the provincial consent required under the existing section 38 amending formula.

Governments and parliaments, contrary to some popular opinion, do not deliberately waste time and effort. Practical reality means, therefore, that there would probably be prior provincial consent before any motion is introduced by a federal minister. This implies a prior process of federal-provincial consultation and cooperation. The limitation created by Bill C-110 is that there cannot be a white-paper-type motion by a minister to promote reaction and discussion of a proposal for constitutional reform.

While a minister would be constrained in his or her actions by the bill, any other member of Parliament or senator is unfettered and may introduce a motion for resolution to amend the Constitution. The likelihood of such a constitutional amendment proposal being adopted is virtually non-existent unless supported by the government executive and party leadership.

Circumvention of the bill is, therefore, possible but highly unlikely. Again, the practical reality of the *brutum fulmen* is presented: governments and parliaments do not deliberately waste time and effort.

As an ordinary statute, Bill C-110 is subject to amendment and repeal as political circumstances require.

Finally, there is no offence provision in the bill. Bill C-110 falls somewhere between the two conceptual poles of a constitutional convention and the law of the Constitution. A constitutional convention operates on the political level. The political actors consider themselves bound by the accepted rule and the consequences of a violation of the rule are political. An

Elle semble aussi la réponse tout indiquée aux besoins ou aux aspirations de provinces, comme le Québec, qui souhaitent une décentralisation dans certains domaines et d'autres provinces, comme le Nouveau-Brunswick, qui, au contraire, réclament une centralisation des pouvoirs.

Selon l'interprétation qui en est faite, le projet de loi C-110 interdirait à un ministre fédéral de déposer une motion de résolution autorisant la modification de la Constitution du Canada en vertu de la procédure normale de modification sans le consentement du nombre requis de provinces.

À noter que les modifications prévues à l'article 41, à l'article 43 et au paragraphe 38(3), qu'un ministre peut proposer sans le consentement prévu au projet de loi C-110, ne sont pas visées par le projet de loi. Comme il est dit dans le texte, les assemblées législatives des provinces particulières intéressées ont déjà, dans les faits, un droit de veto en la matière.

Il faut aussi tenir compte du côté pratique des choses. Un ministre ne déposerait pas pareille motion si elle n'avait pas déjà été approuvée en tant que politique d'État et si elle ne figurait pas comme priorité au menu législatif. D'abord, il risquerait son poste; ensuite, il est peu probable que pareille motion recueillerait suffisamment d'appuis pour être adoptée.

Autre réalité, le gouvernement ne fera pas sienne une proposition de modification en application de l'article 38 et ne lui accordera pas la priorité s'il croit qu'elle n'obtiendra probablement pas le consentement du nombre de provinces prévu dans l'actuelle procédure de modification.

Les gouvernements et les parlements, contrairement à ce qu'on pourrait croire, ne gaspillent pas délibérément leur temps et leurs efforts. Il faudrait donc qu'il y ait eu consentement préalable des provinces, ce qui implique l'existence préalable d'une consultation et d'une coopération fédérales-provinciales. Le projet de loi C-110 empêche les ministres de déposer des motions pour provoquer, comme avec les livres blancs, des réactions et un débat sur une proposition de réforme constitutionnelle.

Bien que le projet de loi impose des limites aux ministres, les autres députés et les sénateurs ne sont pas visés. Ils sont donc libres de déposer une motion de résolution autorisant la modification de la Constitution. La probabilité qu'une telle proposition soit adoptée est pratiquement nulle, à moins qu'elle ne jouisse de l'appui du pouvoir exécutif et des dirigeants du parti.

Il est donc possible, mais extrêmement invraisemblable, que l'on contourne les dispositions du projet de loi. Mais ce serait là un coup d'épée dans l'eau, car il répugne aux gouvernements et aux parlements de gaspiller leur temps et leurs efforts.

En tant que loi ordinaire, le projet de loi C-110 peut être modifié ou abrogé selon les nécessités politiques.

Enfin, le projet de loi n'établit pas d'infraction. Le projet de loi C-110 se situe quelque part entre la convention constitutionnelle et le droit constitutionnell. La convention constitutionnelle relève du domaine politique; les acteurs sur la scène politique se considèrent liés par la règle établie et la sanction de la violation d'une règle est politique. Toute modification contraire à une

amendment contrary to a constitutional convention would be unconstitutional in the conventional sense, but constitutionally valid in the legal sense.

This situation almost presented itself in the 1981 patriation round when the Trudeau government was prepared to proceed without a substantial degree of provincial consent until the historic decision of the Supreme Court of Canada in the *Patriation Reference*.

Bill C-110 does not operate on a purely conventional level. It places a legal prohibition on federal ministers from introducing a motion containing certain constitutional amendments. At the same time, Bill C-110 is not truly part of the law of the Constitution because it, itself, is not intended to be part of the Constitution and, as such, it is not one of the "statutory rules and common law rules...generically referred to as the law of the Constitution". That is a quote from the *Patriation Reference*.

As noted earlier, Bill C-110 does not contain any offence provision should a minister introduce a motion for a resolution without the requisite consents. It is akin to a policy statement; a convention written as law.

With regard to Bill C-110 as a logical development, I will refrain from a general review of the search for an acceptable in-Canada constitutional amending formula. Finding the appropriate balance of flexibility to permit constitutional change and stringency to provide stability is not an easy task. Instead, I hope it is acceptable to observe that Bill C-110 applies a modified version of the 1991 Beaudoin-Edwards general amending formula. The Beaudoin-Edwards formula requires approval of the Senate and the House of Commons and approval of two of the four Atlantic provinces; Quebec; Ontario; and two of the four western provinces representing 50 per cent of the regional population.

Bill C-110 presents a modified version because, first, there is an addition of the 50 per cent population qualification in the Atlantic region, which has the effect of making Prince Edward Island irrelevant; second, the bill adopts Ms Hunter's addendum to the majority report by including British Columbia as a region; and, third, it is not itself a general amending formula but rather a limitation on federal constitutional initiatives.

The use of regions rather than provinces — assume that one can equate Quebec, Ontario and B.C. as regions — is not inconsistent with the development of Canadian constitutional thinking. In the earlier years of the search for an amending formula, the focus of attention was on the degree of provincial consent expressed in terms of the number of provinces. Proposals up to and including the 1965 Fulton-Favreau formula centred on consent by a number of provinces.

convention constitutionnelle serait jugée inconstitutionnelle sur le plan conventionnel, mais constitutionnelle sur le plan juridique.

Le problème s'est presque posé en 1981, lorsque le gouvernement Trudeau se proposait d'aller de l'avant avec le rapatriement de la Constitution, sans un degré appréciable de consentement provincial. Toutefois, le jugement historique de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur le rapatriement* a mis un frein au projet.

Le projet de loi C-110 ne relève pas du domaine des conventions; les ministres fédéraux ne peuvent déposer une motion portant modification de la Constitution. Par ailleurs, le projet de loi C-110 ne fait pas vraiment partie du droit constitutionnel: il ne vise pas à faire partie de la Constitution et, en tant que tel, ne constitue pas une des «règles législatives et règles de common law qu'on désigne du terme générique de droit constitutionnel», pour reprendre le texte du Renvoi sur le rapatriement.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le projet de loi C-110 ne crée pas d'infraction dans le cas du ministre qui déciderait de déposer une motion de résolution sans le consentement requis des provinces. C'est l'équivalent d'une déclaration de principe, d'une convention faisant office de loi.

Pour ce qui est du projet de loi C-110, qui est une suite logique, je ne m'attarderai pas sur les efforts qui ont été consacrés à la recherche d'une procédure acceptable pour modifier la Constitution du Canada. Il est difficile de trouver une formule de modification qui allie souplesse et rigueur tout en assurant la stabilité. Il convient de noter que le projet de loi C-110 propose une version modifiée de la procédure de modification Beaudoin-Edwards mise de l'avant en 1991. Cette procédure requiert l'approbation du Sénat et de la Chambre des communes, le consentement de deux des quatre provinces de l'Atlantique, du Québec, de l'Ontario et de deux des quatre provinces de l'Ouest représentant 50 p. 100 de la population de la région.

Le projet de loi C-110 est une version modifiée de cette formule puisque, premièrement, il ajoute un nouvel élément, soit le consentement de 50 p. 100 de la population des provinces de l'Atlantique — ce qui a pour effet d'éliminer l'Île-du-Prince-Édouard; que, deuxièmement, il adopte l'addendum de Mme Hunter au rapport majoritaire, soit de considérer la Colombie-Britannique comme une région; et que, troisièmement, plutôt que de proposer un mode de révision général, il limite les initiatives fédérales en matière de changements constitutionnels.

Le fait de diviser le pays en régions plutôt qu'en provinces — en supposant qu'on peut considérer le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique comme des régions — n'est pas contraire à l'évolution de la pensée constitutionnelle au Canada. Lors des premières tentatives pour modifier la procédure de modification, on s'est attardé à fixer l'étendue du consentement provincial jugé nécessaire pour modifier la Constitution, le nombre de provinces dont l'accord était requis. Les formules mises en avant au fil des ans, y compris celle de Fulton-Favreau en 1965, prévoyaient le consentement d'un certain nombre de provinces.

By the time of the Victoria formula, strategic thinking had changed to what in effect were four regions — provinces with 25 per cent of the population, that is, Quebec and Ontario; two of four Atlantic provinces; and two of four western provinces. Why the change? Perhaps because it was recognized that provinces and provincial boundaries are artificial constructs; accidents of history. Regions are naturally occurring divisions, so regions as a means of determining a level of provincial consent has been around for about 25 years.

The Bill C-110 approach would not have saved the Charlotte-town Accord. Only two of the five regions/provinces voted "yes". Three voted "no". The regrettable fact is that the Meech Lake Accord would be established constitutional law today had it not contained provisions respecting the composition of the Supreme Court of Canada and modification of the amending formulae.

The rest of Meech was approvable by the general 7-50 formula. Bill C-110 itself would not be adopted using its own formula.

As the federal Minister of Justice has stated, the bill lends the federal veto to the provinces and regions. It does not constitutionalize the veto arrangement. Contrasted with the section 38 formula, the number of provincial consents remains the same — seven, being two-thirds rounded up — and the 50 per cent population requirement is also satisfied.

Using the lowest population combinations reveals a stark contrast between Bill C-110 and section 38. The minimum population requirement under Bill C-110 is 91.9 per cent of the global provincial population. The minimum population requirement under section 38 is 50.25 per cent. However, population statistics alone are misleading, for they serve merely to identify which combinations of provinces must consent to a constitutional amendment. The key point is that the number of consenting provinces remains seven. Bill C-110 adds a large measure of rigidity in identifying those provinces.

As Premiers McKenna and Savage have declared, the Atlantic region gains constitutional clout from Bill C-110. With 8.05 per cent of the global provincial population, the Atlantic region gains a share in the federal veto. Contrasted with Ontario and Quebec, which have a 36.95 and 25.26 per cent global population share respectively, a veto to a region with 8 per cent of the global population is indeed generous. However, when compared with British Columbia's population share of 12 per cent, an Atlantic veto does not seem inappropriate. Its appropriateness is reinforced when one considers that an interest in constitutional arrangements is not to be tested on a "rep by pop" principle. That principle applies in the House of Commons, a veto holder.

Lorsque la formule de Victoria a été présentée, la stratégie avait évolué: on exigeait désormais l'accord de quatre régions — les provinces représentant 25 p. 100 de la population, c'est-à-dire le Québec et l'Ontario, deux des quatre provinces de l'Atlantique et deux des quatre provinces de l'Ouest. À quoi ce changement était-il attribuable? Peut-être au fait que l'on s'était rendu compte que les frontières des provinces étaient artificielles, des accidents de l'histoire. Les régions sont des entités naturelles. Ainsi, la notion de région comme mesure du consentement provincial existe depuis un quart de siècle.

L'approche adoptée par le projet de loi C-110 n'aurait pas permis de sauver l'Accord de Charlottetown. Seulement deux des cinq régions/provinces ont voté «oui», et trois ont voté «non». Malheureusement, l'Accord du lac Meech ferait aujourd'hui partie du droit constitutionnel n'eût été les dispositions concernant la composition de la Cour suprême du Canada et la procédure de modification.

Les autres dispositions auraient pu être approuvées au moyen de la formule 7-50. Avec la formule qu'il propose, le projet de loi C-110 lui-même ne serait pas adopté.

Comme le ministre de la Justice l'a dit, le projet de loi prête le droit de veto fédéral aux provinces ou régions. Il ne constitution-nalise pas ce droit. Lorsqu'on compare la formule prévue à l'article 38 au projet de loi C-110, on constate que le nombre de provinces qui doivent donner leur consentement reste le même — soit sept provinces, les deux tiers, représentant 50 p. 100 de la population.

Toutefois, il existe une différence frappante entre le C-110 et l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le pourcentage démographique minimal requis en vertu du projet de loi correspond à 91,9 p. 100 de l'ensemble de la population des provinces. Le pourcentage minimal requis en vertu de l'article 38 est de 50,25 p. 100. Mais les statistiques démographiques à elles seules sont trompeuses, car elles servent uniquement à indiquer quelles combinaisons de provinces doivent donner leur accord à une modification constitutionnelle. L'essentiel, c'est que le nombre de provinces consentantes reste fixé à sept. Le projet de loi C-110 introduit une rigidité certaine dans le processus en précisant les provinces qui doivent donner leur consentement.

Comme l'ont déclaré les premiers ministres McKenna et Savage, le projet de loi C-110 donne beaucoup de poids à la région de l'Atlantique sur le plan constitutionnel. Avec 8,05 p. 100 de l'ensemble de la population des provinces, elle se voit accorder une part du droit de veto fédéral. Si l'on part du principe que l'Ontario et le Québec comptent 36,95 p. 100 et 25,25 p. 100 respectivement de la population, le fait d'accorder un veto à une région qui représente 8 p. 100 de la population constitue effectivement un geste généreux. Mais la décision semble plus justifiée lorsqu'on note que la Colombie-Britannique, elle, représente 12 p. 100 de l'ensemble de la population. Elle l'est encore davantage lorsqu'on considère qu'une modification à la Constitution ne saurait être évaluée en fonction du principe de la représentativité. Ce principe est appliqué à la Chambre des communes, qui détient un droit de veto.

Just as regions form the basis of Senate representation, so factors other than population must be recognized when considering constitutional amendments under a general formula. It is an application of a modern view of equality.

A key criticism of Bill C-110 is that it fetters the discretion of Parliament or a minister regarding initiating the constitutional amendment process. In two provinces, British Columbia and Alberta, a referendum is already a condition precedent to any resolution of the legislative assembly.

In my brief, I reproduce the sections from Alberta's and British Columbia's legislation, which I will not read.

These are clear conditions precedent to any section 38 resolution of the legislative assemblies of those provinces. It would be easy to make the Alberta and B.C. acts consistent with Bill C-110. For example, the Alberta statute states that the referendum question "shall be determined by a resolution of the legislative assembly on a motion of a member of the executive council."

Suppose there is a precondition that, before the member of the executive council can introduce resolution in the Alberta legislature, it must be approved by the executive council itself. Would an express legal requirement alter the validity of what every reasonable person knows is the practical reality? Does rendering a practical requirement a legal requirement make it thereby unconstitutional?

It is also worth observing that the Alberta act is narrower than Bill C-110. Under the Alberta act, only a member of the executive council may introduce a resolution, a limitation not found in Bill C-110.

Recently, media reports, particularly from Charlottetown, have stated that the premiers of the three Maritime provinces have agreed to a further fetter on the regional veto. Premier Callbeck is reported to have reached an agreement with Premiers McKenna and Savage that should, for example, Prince Edward Island and Nova Scotia agree to dissent from a constitutional amendment, New Brunswick would agree to dissent and thereby invoke the regional veto. The dissent of New Brunswick would be required, notwithstanding its independent determination in favour of the proposed amendment. The intention is that the written agreement be at the premier-to-premier level rather than being adopted in legislative form or as a resolution of the respective legislative assemblies. At least, that is what has been reported.

I have been informed, however, that, like Mark Twain's death, the news has been greatly exaggerated. I am reliably informed that within the New Brunswick government there is empathy for the position of Prince Edward Island and recognition that Bill C-110 eliminates the province as a constitutional player. This is in contradiction to the Victoria and Beaudoin-Edwards formula which set regional consent at two of four Atlantic provinces, thus

Comme la représentation au Sénat est établie en fonction des régions, il importe que des facteurs autres que la population soient pris en considération lorsqu'on envisage des modifications à la Constitution en vertu d'un mode de révision général. Il s'agit là d'une façon moderne d'appliquer le principe d'égalité.

On reproche au projet de loi C-110 d'entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Parlement ou d'un ministre de lancer un processus de réforme constitutionnelle. Deux provinces, soit la Colombie-Britannique et l'Alberta, exigent déjà que toute résolution de l'assemblée législative proposant une modification de la Constitution du Canada soit soumise à un référendum.

Dans mon mémoire, je cite les articles des lois de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à ce sujet, que je ne vous lirai pas ici.

Il s'agit là de conditions précises qui régissent le dépôt de toute résolution présentée en vertu de l'article 38. Il serait facile de rendre ces deux lois conformes au projet de loi C-110. Par exemple, la loi albertaine dispose que la question référendaire doit être approuvée par voie de résolution de l'assemblée législative sur présentation d'une motion d'un membre du conseil exécutif.

Supposons que le conseil exécutif lui-même doive approuver la résolution avant son dépôt à l'assemblée législative. Est-ce qu'une prescription juridique peut porter atteinte à la validité de ce que toute personne raisonnable considère comme une démarche tout à fait normale? Est-ce que le fait de transformer une simple exigence en prescription juridique serait contraire à la Constitution?

Il convient de noter que la loi albertaine a une application plus restreinte que le projet de loi C-110. En vertu de cette loi, seul un membre de l'exécutif peut déposer une résolution; cette restriction n'existe pas dans le projet de loi C-110.

D'après de récents articles de presse, émanant de Charlottetown en particulier, les premiers ministres des provinces maritimes ont convenu d'une nouvelle restriction au droit de veto régional. La première ministre Callbeck aurait déclaré avoir conclu une entente avec les premiers ministres McKenna et Savage, selon laquelle, par exemple, si l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse convenaient de s'opposer à une modification constitutionnelle, le Nouveau-Brunswick en ferait autant, en invoquant le droit de veto régional. Il faudrait que le Nouveau-Brunswick exprime son désaccord, même si, de son côté, il était en faveur de la modification proposée. On voudrait ainsi que l'accord écrit soit conclu au niveau des premiers ministres plutôt que sous une forme législative ou sous forme de résolution prise par les assemblées législatives respectives. C'est du moins ce qu'on a pu lire dans la presse.

J'ai toutefois appris que cette nouvelle, comme dans le cas de la mort de Mark Twain, était fort exagérée. Je tiens de source sûre que le gouvernement du Nouveau-Brunswick se sent des affinités avec la position de l'Île-du-Prince-Édouard et reconnaît que le projet de loi C-110 élimine cette province du jeu constitutionnel. Cela va à l'encontre de la proposition de Victoria et de celle de Beaudoin-Edwards, lesquelles fixent le nombre des provinces

allowing Prince Edward Island a real voice in constitutional amendments.

It may well be that, with the return of Team Canada, we will learn of the Karachi Accord between the Maritime premiers. As of this moment, however, I am informed that consultation is the content of the understanding between the premiers. In any event, to trigger the Maritime veto, Prince Edward Island would have to reach an agreement with one of the other two provinces. There is no promise of support merely because P.E.I. objects.

While I am concerned about the increasing rigidity introduced by regional or national pacts setting further conditions precedent to consent to constitutional amendments, I do not consider such agreements unconstitutional in the legal or conventional senses. They are political in nature as signs of regional solidarity. They are also regrettable.

Suppose that Bill C-110 provided that, rather than to regions, the federal veto is lent to Prince Edward Island alone. Would anyone find that acceptable? Constitutional players should have had a unfettered discretion to decide whether or not to consent to a proposal. Such discretion should not fettered.

Having said that, I must note that Bill C-110 does not in fact fetter federal consent per section 38 of the Constitution Act, 1982. It adds to the conditions necessary before a federal minister may introduce a motion in the House.

Mr. Chairman, I will skip the discussion of constitutional validity of the bill, allow any questions on that, and simply move to the conclusion, if that is satisfactory.

The Chairman: Fine.

Mr. McEvoy: I will go to page 15.

In Bill C-110, the federal government has played its hand. What revised package can be offered at the 1997 constitutional conference on the amending formula? Bill C-110 is presented by the Minister of Justice as a stop-gap measure to bridge the period until 1997. He further acknowledges that no constitutional amendments are anticipated in the meantime. We may find that the Bill C-110 formula is the new section 38.

I have not spoken of the exclusion of aboriginal peoples and the territories from Bill C-110 because they are not current players in the section 38 formula. Although I would agree that both interests should be involved in proposed constitutional amendments that affect them, the problem is one of identifying when they are affected.

Finally, I should add that, as I expressed to the Beaudoin-Edwards committee, I do not favour referenda to decide constitutional issues. I was pleased that that committee did not

consentantes de l'Atlantique à deux sur quatre, donnant ainsi à l'Île-du-Prince-Édouard véritablement voix au chapitre en la matière.

Il se peut fort bien qu'au retour d'Équipe Canada, nous apprenions que les Premiers ministres des Maritimes ont signé l'Accord de Karachi. Pour l'instant toutefois, j'ai appris que les Premiers ministres s'étaient entendus pour se consulter. Quoi qu'il en soit, l'Île-du-Prince-Édouard ne pourrait déclencher le droit de veto des Maritimes qu'après avoir conclu un accord avec le Nouveau-Brunswick ou la Nouvelle-Écosse. La simple objection de l'Î.-P.-É. ne signifie pas que cette province obtiendra l'appui des autres.

Si je m'inquiète de la rigidité croissante qu'implique le fait de pactes régionaux ou nationaux qui fixent d'autres conditions préalables au consentement à des modifications constitutionnelles, je ne considère pas que de tels accords soient inconstitutionnels au sens juridique ou conventionnel. Ils sont de nature politique et témoignent de la solidarité régionale. Ils sont également regrettables.

Supposons que le projet de loi prévoit que le droit de veto fédéral sera accordé à l'Île-du-Prince-Édouard seulement, plutôt qu'aux régions. Cela serait-il acceptable? Les intervenants constitutionnels devraient pouvoir décider, avec toute la discrétion voulue, s'ils veulent consentir à une proposition ou non. Une telle discrétion ne devrait pas comporter de restriction.

Ceci étant dit, je dois souligner que le projet de loi C-110 n'impose pas de restriction au consentement fédéral prévu à l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il ajoute aux conditions qu'un ministre fédéral doit remplir avant de présenter une motion à la Chambre.

Monsieur le président, je vais laisser tomber la discussion sur la validité constitutionnelle du projet de loi, à propos de laquelle on pourra me poser des questions, pour passer à la conclusion, si vous le voulez bien.

Le président: Bien.

M. McEvoy: Je passerai à la page 18.

Le gouvernement fédéral a abattu ses cartes dans le projet de loi C-110. Quelle nouvelle proposition globale peut être faite à la conférence constitutionnelle de 1997 sur la procédure de modification? Le projet de loi C-110 est présenté par le ministre de la Justice comme une solution provisoire d'ici 1997. Il reconnaît en outre qu'aucune modification constitutionnelle n'est prévue entre-temps. Il se pourrait que la procédure prévue par le projet de loi C-110 devienne le nouvel article 38.

Je n'ai pas parlé de l'exclusion des autochtones ou des territoires du projet de loi C-110, car ils ne participent pas à la procédure de l'article 38. Il est généralement admis qu'ils devraient être associés aux modifications constitutionnelles qui les concernent, mais le problème est de savoir quand ils sont concernés.

Enfin, j'ajouterais, comme je l'ai dit devant le comité Beaudoin-Edwards, que je ne suis pas pour la tenue de référendums, qui ne devraient pas servir à régler les questions favour entrenching a ratification referendum as part of the amending process.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Professor McEvoy.

Have you learned whether the Karachi Accord was reached as far as the sharing of the Maritime veto with P.E.I. in particular?

Mr. McEvoy: The Premier of New Brunswick returned to the province on Saturday, and there has been no announcement. I spoke to government officials on Thursday. I have not heard whether there is an accord. As I understood it from the government officials in New Brunswick, there was never the agreement which was publicized in the newspaper. It was a consultation agreement.

Senator Marchand: Professor, I note from your curriculum vitae that you teach First Nations law. Perhaps you would care to comment about the use of the term "nation".

All of my life I have been called an Indian, but the nomenclature has been difficult over the years. I wish that we as a group of people could get together one day and do what the Inuit did and call ourselves by our proper names. In our languages, we have proper words for our people and our groupings, and so on. We are still scrambling around. We are now called "First Nations"; a few years ago we were "natives", "aboriginals", and so on. I am not sure if you, as a learned professor, have a particular significance by referring to us here as a "nation".

I am glad that when Christopher Columbus was looking for India, he was not going to Turkey. I do not know if there is any particular significance in the use of your term, but in constitutional terms, it elevates our status considerably by referring to us as a "nation".

I do not know if you heard the groups yesterday who came before us. Perhaps you read in the papers that we had a full day. They were very concerned about the content of Bill C-110 and how it would impact, especially on future changes. There was some very strong language used, words such as "handcuffed", and so on. I would like you to comment on that, and at the same time perhaps you could comment on the one remedy about which they spoke. They referred to the use of a non-derogation clause. Several different ones were put forward. I am sure you understand what the use of non-derogation clauses infers and what they mean.

Mr. McEvoy: I should begin by indicating that the use of the word "nation", as I understand, in relation to aboriginal peoples comes from Chief Justice Marshall in the Cherokee Nation and Georgia cases in the early 1800s in the United States where he defines the word "nation" to mean people.

constitutionnelles. Je suis heureux de voir que le comité n'est pas partisan de la constitutionnalisation d'un référendum de ratification comme partie intégrante de la procédure de modification.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur McEvoy.

Avez-vous su si l'Accord de Karachi a été conclu, pour ce qui est du droit de veto des Maritimes avec l'Île-du-Prince-Édouard en particulier?

M. McEvoy: Le premier ministre du Nouveau-Brunswick est rentré dans la province samedi et rien n'a été annoncé. J'ai parlé aux représentants du gouvernement jeudi. Je n'ai pas entendu parler d'un accord. D'après ce que j'ai compris de ce que les représentants du gouvernement du Nouveau-Brunswick m'ont dit, il n'a jamais été question de l'accord annoncé dans les journaux. Il s'agissait d'une consultation.

Le sénateur Marchand: Monsieur, je constate dans votre curriculum vitae que vous avez enseigné le droit des premières nations. Vous pourriez peut-être nous donner votre avis sur l'emploi du mot «nation».

Toute ma vie, on m'a appelé Indien, mais la terminologie a changé au cours des années. J'aimerais que notre peuple se réunisse un jour et décide, comme les Inuits, de se faire appeler par ses noms propres. Dans nos langues, nous avons des noms propres qui désignent notre peuple et nos groupes. On s'interroge encore là-dessus. On nous appelle maintenant «premières nations»; il y a quelques années, nous étions des «autochtones». Je me demande si vous, en tant que professeur érudit, vous accordez une signification particulière au fait de nous désigner par le mot «nation».

Heureusement que Christophe Colomb cherchait l'Inde et non la Turquie. Je ne sais pas si l'emploi de ce mot a pour vous un sens particulier mais, sur le plan constitutionnel, le fait de nous désigner par le mot «nation» rehausse considérablement notre statut.

Je ne sais pas si vous avez entendu les groupes qui ont comparu devant nous hier. Vous avez peut-être lu dans les journaux que nous avons siégé toute la journée. Ils ont exprimé leur vive inquiétude au sujet de la teneur du projet de loi C-110 et de son incidence sur les futures modifications constitutionnelles. On a employé un langage très dur, des mots comme «menotté». J'aimerais obtenir votre opinion là-dessus, et vous pourriez peut-être aussi nous donner votre avis sur la solution dont ils ont parlé, une disposition non dérogatoire, à propos de laquelle différentes formules ont été proposées. Je suis certain que vous savez ce que suppose le recours aux dispositions non dérogatoires et ce qu'elles veulent dire.

M. McEvoy: J'aimerais dire d'abord que c'est, autant que je sache, le juge en chef Marshall qui a été le premier à employer le mot «nation» pour désigner les peuples autochtones, dans les causes de la nation Cherokee et de la Georgie, au début des années 1800 aux États-Unis, quand il a défini le mot «nation» comme désignant le peuple.

One of the real problems we have with all persons in Canada is a problem of language in using terminology. I recall several years ago speaking with a first nation person who came to my university and law faculty to give a presentation. They talked about sovereignty but kept saying that they do not mean aboriginal sovereignty in an international law sense. I simply suggested that what should be done is exactly what the honourable senator has indicated. I went up and said, "Give us an aboriginal or a first nation word so that we are all talking the same language. Do not use the word "sovereignty" if you do not mean it in an international sense because there are so many connotations. Give us a word in some particular language that you accept. Give us that word and we will be ad idem." That was not accepted as a good suggestion. Language is important, as the honourable senator indicates.

In terms of aboriginal peoples, again, Bill C-110 adds to section 38. At present, as you are aware, aboriginal peoples are not constitutional players in that process. There is a movement toward the inclusion of others, and aboriginal peoples, in terms of provisions that pertain to aboriginal peoples, should be consulted.

With respect to the non-derogation clause, if one follows along from the Charlottetown Accord, there is, in that process and in further government proposals, obviously a similarity. That must be dealt with. Any interests of aboriginal peoples must be protected. One could add a clause to protect them. The difficulty is that that is not part of this bill.

Senator Marchand: Would you support the idea of a non-derogation clause in the event that the bill goes forward?

Mr. McEvoy: I believe one of the other senators earlier asked Mr. Ryan about a non-derogation clause for the province of Quebec or giving a veto limited to particular subjects. It is the same idea. The problem is in defining those interests.

It is very difficult to get an agreement in Canada today as to what will directly affect aboriginal peoples or the province of Quebec. One may say that the creation of provinces out of the territories will not affect aboriginal peoples in the south, but it actually will. It may make it more difficult to do if it impacts on the amending formula. There will be some interconnection, and the difficulty will be to get agreement on those. I agree with you that there will be certain core subjects. It is the peripheral area or the grey areas that will cause great difficulty.

Senator Beaudoin: I am concerned by what is going on in Canada in the area of referenda. We have an amending formula. It is not a simple one, but it is in place. It is part of the Constitution and we must comply with it. The fact is that everywhere, more and more, we complicate the amending formula by referenda which, in the west, are binding on the governments of those provinces. They are not binding on the Parliament of Canada, but they are binding on the governments of those provinces. In Ottawa, we have the experience of the referendum on the Charlottetown Accord.

Le problème de la terminologie est réel au Canada, avec tout le monde. Je me rappelle le cas d'un autochtone qui est venu prononcer une allocution à la faculté de droit de mon université il y a plusieurs années. Il a parlé de la souveraineté autochtone en précisant qu'il n'en parlait pas au sens où on l'entend en droit international. J'ai proposé exactement ce que l'honorable sénateur a dit. J'ai demandé qu'on trouve un mot autochtone pour que nous nous comprenions. J'ai signalé qu'il ne fallait pas utiliser le mot souveraineté si on ne l'entendait pas dans le sens qu'il a en droit international, parce qu'il y a trop de nuances. Il faut trouver un mot acceptable pour les autochtones, un mot que nous utiliserons. On a bien accueilli ma proposition. Les mots sont importants, comme l'indique l'honorable sénateur.

Pour ce qui est des peuples autochtones, le projet de loi C-110 fait un ajout à l'article 38. Actuellement, comme vous le savez, les autochtones ne sont pas des intervenants dans le processus constitutionnel. On veut inclure d'autres intervenants, et les autochtones devraient être consultés dans le cas des dispositions qui les touchent.

Pour ce qui est de la disposition non dérogatoire, il y a évidemment des ressemblances entre l'Accord de Charlottetown et les propositions gouvernementales ultérieures. Il faut examiner la chose. Tous les intérêts des peuples autochtones doivent être protégés. On pourrait ajouter une disposition pour les protéger. Le problème est qu'elle ne fait pas partie du projet de loi à l'étude.

Le sénateur Marchand: Appuieriez-vous l'idée d'une disposition non dérogatoire si le projet de loi était adopté?

M. McEvoy: Je crois qu'un autre sénateur a déjà posé à M. Ryan une question sur une disposition non dérogatoire pour la province du Québec ou sur le fait de donner un droit de veto limité sur certains sujets. Est-ce la même idée? Il faut définir ces sujets.

Il est très difficile de parvenir à un accord au Canada aujourd'hui sur ce qui touchera directement les peuples autochtones ou la province de Québec. On peut dire que la création de provinces à l'extérieur des territoires n'affectera pas les peuples autochtones du sud, mais en fait, ils seront touchés. On aura peut-être plus de mal s'il y a une incidence sur la procédure de révision constitutionnelle. Il y aura une interrelation et il sera difficile de s'entendre là-dessus. Je conviens avec vous qu'il y aura certains sujets de base. Ce sont les domaines secondaires ou les zones grises qui causeront de grandes difficultés.

Le sénateur Beaudoin: Je m'inquiète de ce qui se passe au Canada en matière de référendum. Nous avons une procédure de révision constitutionnelle. Elle n'est pas simple, mais elle existe. Elle fait partie de la Constitution et nous devons nous y conformer. Il reste que, de plus en plus, nous compliquons cette procédure par des référendums qui, dans l'Ouest, lient les gouvernements des provinces. Ils ne lient pas le Parlement du Canada, mais les gouvernements des provinces de l'Ouest. À Ottawa, nous avons l'expérience des référendums puisque nous en avons tenu un sur l'Accord de Charlottetown.

I was reading an article by a constitutionalist in the United States who said that Americans were horrified by the fact that the people of Canada said "no" to a proposition adopted by the Prime Minister of Canada, all the provinces, the two territories and four aboriginal associations.

We held a referendum that was purely consultative. We all agree on that. The referendum was defeated in Quebec and in the West. The result was in Ontario was 50-50. If we continue on in this fashion, a convention of the Constitution will be created. Each time we want to amend something, we will revert to a referendum. At least, with this measure, our legal experts say that we would be adding to the amending formula not amending it. If we continue to add in this manner, if we continue with binding referenda, and if we create a convention of the Constitution, the most important thing will not be the amending formula itself, it will be the referenda. For that reason, I am concerned.

The Quebec situation is somewhat different because I cannot imagine a province leaving Canada just because it declares sovereignty. I think a referendum is a natural step to take in a case such as that. I am concerned that it may indirectly become part of the amending formula, and I do not like that. I understand you believe that it is constitutional at any rate. Are you against that tendency?

Mr. McEvoy: Personally, yes. I survived or lived through a referendum in Ireland on the Single European Act when I was there. It was a horrible experience in terms of the fear mongering about what would happen to people and their communities if they voted Yes to further integration in Ireland.

With respect to my experience with the Charlottetown Accord, I answered over 120 phone calls through the Canadian Bar Association hot line. Canadians in various provinces could call and ask questions. During the Charlottetown round, people were afraid about what would happen to them. There were many questions related to aboriginal peoples. They were fearful of aboriginal self-government and Senate reform. The package was too overwhelming for them. Rather than deal with isolated issues and say, Yes or No on this or that, there was a complete package. As a result, the house of cards fell.

As Senator Beaudoin knows, in the *Patriation Reference*, the Supreme Court of Canada says that there can be a convention if there is a good reason for the rule and it happens once. I am sure your students and mine at the time of the Charlottetown referendum all took the view that the democratic principle — that is the good reason for the rule — and the precedent meant there is a constitutional convention now. Politicians say that they are not bound by that. However, students of constitutional law at that time certainly thought that this was the precedent, that there was a good reason for the rule, and therefore there would always be a constitutional convention.

Un constitutionnaliste américain signalait dans un article que j'ai lu que les Américains ont été scandalisés que la population canadienne rejette une proposition adoptée par le premier ministre du Canada, toutes les provinces, les deux territoires et quatre associations autochtones.

Nous avons tenu un référendum qui était purement consultatif. Nous nous entendons tous là-dessus. Ce sont le Québec et l'Ouest qui ont rejeté la proposition référendaire. En Ontario, le OUI et le NON étaient à égalité. Si nous continuons ainsi, une convention constitutionnelle sera créée. Chaque fois que nous voudrons modifier quelque chose, nous ferons un référendum. Au moins, avec cette mesure, nos spécialistes juridiques disent que nous ajoutons quelque chose à la procédure de révision et que nous ne la modifions pas. Si nous continuons à ajouter ainsi des éléments, si nous continuons à avoir des référendums contraignants, et si nous créons une convention constitutionnelle, ce ne sera plus la procédure de révision constitutionnelle qui aura de l'importance, mais les référendums. C'est ce qui m'inquiète.

La situation du Québec est quelque peu différente, car je ne peux imaginer qu'une province quitte le Canada sous le seul prétexte qu'elle déclare sa souveraineté. À mon avis, un référendum est une mesure qu'il est naturel de prendre en pareil cas. Ce qui m'inquiète, c'est que cela pourrait indirectement devenir partie intégrante de la procédure de modification; c'est ce qui ne me plaît pas. D'après ce que je comprends, vous croyez que de toute façon, c'est constitutionnel. Êtes-vous contre pareille tendance?

M. McEvoy: Personnellement, oui. J'ai survécu à un référendum en Irlande sur l'Acte unique européen, alors que je me trouvais dans ce pays. Cette expérience a été atroce en raison de la crainte suscitée par les éventuelles répercussions d'un OUI à une intégration plus poussée en Irlande.

Pour ce qui est de mon expérience de l'Accord de Charlottetown, j'ai répondu à plus de 120 appels téléphoniques sur la ligne rouge de l'Association du Barreau canadien. Des Canadiens des diverses provinces pouvaient poser des questions par téléphone. Pendant les négociations de Charlottetown, les gens s'inquiétaient de ce qui allait leur arriver. Beaucoup de questions portaient sur les peuples autochtones. On s'inquiétait de l'autonomie gouvernementale des autochtones, ainsi que de la réforme du Sénat. La proposition globale paraissait trop écrasante. Au lieu de questions isolées, il s'agissait d'une proposition globale. Le château de cartes s'est donc écroulé.

Comme le sait le sénateur Beaudoin, dans le *Renvoi sur le rapatriement*, la Cour suprême du Canada déclare qu'il peut y avoir convention s'il y a justification de la règle et cela s'est produit une fois. Je suis sûr qu'au moment du référendum de Charlottetown, vos étudiants, comme les miens, ont pensé que le principe démocratique — c'est-à-dire la justification de la règle — et le précédent signifiaient que nous avons maintenant une convention constitutionnelle. Les politiciens déclarent que cela ne les lie pas. Toutefois, à ce moment-là, les étudiants en droit constitutionnel ont certainement cru que tel était le précédent, qu'il y avait justification de la règle et que, par conséquent, il y aurait toujours une convention constitutionnelle.

Senator Beaudoin: I am glad you share my concern.

Given what happened last October, I wonder if Canadians are not more ready to give a selective veto to Quebec in certain areas than to come back to the regional veto theory. You know English-speaking Canada better than I. I raise the question because you refer to this issue in your brief.

Mr. McEvoy: With the greatest of respect, sir, I do not know English Canada better than you. I am from New Brunswick. I do not know the West very well at all. The Great Divide is not just English Canada and French Canada; it is all of the various parts that make up Canada.

In New Brunswick, we are very sensitive to language issues and cultural issues because we have two linguistic communities. We have a constitutional amendment which recognizes the duality of the province. It may well be that, in order to get the consent of the province of New Brunswick for a constitutional amendment, one must have the consent of both linguistic communities in the province of New Brunswick. That sensitivity must be there in relation to that matter.

Senator Beaudoin: Suppose the veto theory were dead. If Quebec is not reassured in that area, I am not optimistic about what will happen next year. Therefore, we have to find something, whether we call it "une clause de reconnaissance au Québec" in the Constitution which, in my opinion, is what we should do; or just say that in the areas of language, the civil code, and culture, Quebec would have some kind of a veto in the sense that we cannot subtract anything without Quebec's consent. That would be better than a veto. In you opinion, is that possible?

Mr. McEvoy: It does not exist now under section 38(3).

Senator Beaudoin: No, just for the division of powers.

Mr. McEvoy: But the civil code of Quebec, which is the example you gave, is related to property and civil rights in the province of Quebec. If there were some federal law to intervene or take away that jurisdiction under section 38(3), there would be a derogation.

**Senator Beaudoin:** Yes, property and civil rights are fully protected because if they are transferred to the central authority, Quebec has the right to opt out.

However, the central institutions are a major concern to Quebecers. We have bilingualism in Ottawa, in Parliament and we are adequately protected at the Supreme Court. It is the Supreme Court that will decide whether the six-three-judge composition is to be upheld. Of course, probably three who will agree to that, but that is not a majority. There is no guarantee at the Senate level and there is none respecting the creation of new provinces. Could you

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux de voir que vous partagez mes inquiétudes.

Compte tenu de ce qui s'est passé en octobre dernier, je me demande si les Canadiens ne sont pas plus prêts à accorder un droit de veto sélectif au Québec dans certains domaines, plutôt que de revenir à la théorie du droit de veto régional. Vous connaissez le Canada anglophone mieux que moi. Si je pose cette question, c'est parce que vous en faites mention dans votre mémoire.

M. McEvoy: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur, je ne connais pas le Canada anglais mieux que vous. Je suis originaire du Nouveau-Brunswick. Je ne connais absolument pas l'Ouest. S'il y a division, ce n'est pas simplement entre le Canada anglais et le Canada français; toutes les diverses régions qui constituent le Canada sont touchées.

Au Nouveau-Brunswick, nous sommes très sensibles aux questions linguistiques et culturelles en raison de la présence de nos deux collectivités linguistiques. Nous avons une modification constitutionnelle qui reconnaît la dualité de la province. Il se pourrait bien que pour obtenir le consentement de la province du Nouveau-Brunswick en matière de modification constitutionnelle, il faille obtenir le consentement des deux collectivités linguistiques de la province du Nouveau-Brunswick. Il faut être ouvert à cette possibilité.

Le sénateur Beaudoin: Supposons que la théorie du droit de veto disparaisse. Si le Québec n'y voit rien de rassurant, je ne suis pas optimiste quant à ce qui se produira l'année prochaine. Il faut donc trouver quelque chose, que nous pourrions appeler «clause de reconnaissance du Québec» dans la Constitution; c'est ce que nous devrions faire, à mon avis; ou simplement dire que dans les domaines linguistique, du code civil et de la culture, le Québec aurait un genre de droit de veto signifiant que nous ne pouvons rien soustraire sans le consentement de cette province. Cela vaudrait mieux qu'un droit de veto. Est-ce possible, à votre avis?

M. McEvoy: Cela n'est pas actuellement prévu au paragraphe 38(3).

Le sénateur Beaudoin: Non, simplement pour le partage des pouvoirs.

M. McEvoy: Le code civil du Québec, qui est l'exemple que vous avez donné, vise les droits de propriété et les droits civils dans la province du Québec. Si une loi fédérale s'interposait ou retirait cette compétence prévue au paragraphe 38(3), il y aurait dérogation.

Le sénateur Beaudoin: Effectivement, les droits de propriété et les droits civils sont entièrement protégés, car s'ils étaient transférés au pouvoir central, le Québec aurait le droit de refuser de participer.

Toutefois, les institutions centrales inquiètent beaucoup les Québécois. Nous avons le bilinguisme à Ottawa, au Parlement et nous sommes protégés, comme il le faut, à la Cour suprême. C'est à la Cour suprême de décider si la composition prévue — six et trois juges — doit être confirmée. Bien entendu, trois juges en seraient d'accord, mais ce n'est pas la majorité. Il n'y a pas de garantie au niveau du Sénat, et il n'y en pas non plus en ce qui

imagine extending a little more protection to Quebec in those two areas?

Mr. McEvoy: Do you mean that Quebec should be given a veto over the creation of new provinces and a veto in relation to the Supreme Court?

Senator Beaudoin: I refer to the composition of the Supreme Court.

Mr. McEvoy: As you have already indicated, there has been federal legislation basically since the creation of the Supreme Court for representation of Quebec in three seats. That has been so for about 50 years.

Senator Beaudoin: There have been three since 1949. Mr. St. Laurent suggested that to the House of Commons.

Mr. McEvoy: That has been part of the legislative package. The Charlottetown and Meech Lake Accords were to ensure that all of that was constitutionalized.

That is a vital, central institution which interprets the power not only of the legislative assembly for the Parliament of Canada but the legislative assembly of the province of Quebec. Probably in New Brunswick and in other jurisdictions, there would be no objection. I would have no objection. I could not imagine a reasonable objection to such a veto.

The problem, again, is setting limits. As I indicated earlier and as I alluded to in my comment about aboriginal peoples, it is easy to say that there will be a veto in certain set areas. However, when one moves down the list, problems arise in relation to aboriginal peoples, in matters that actually affect them; and in matters that affect the province of Quebec.

Personally — not speaking as a constitutional lawyer — I would have no difficulty with a direct veto for Quebec in a great number of areas. That is why I indicated that, in my view, Ms Grey, the MP from British Columbia, was not correct in referring to it as a "Quebec" package; it is a Canada package.

Senator Carstairs: Professor McEvoy, your discussion of the referendum in Ireland caused me a memory flashback of trying to accomplish the fluoridation of water in Calgary. We had five referenda; we lost them all. We went into all of them thinking that we would win, but in the last few days of the civic election campaign, there would always be a massive leaflet drop into every home talking about how rats died of fluoride. Everybody would go to the polls the next day and vote against it. Apparently, it finally passed; it must be because I left Calgary.

On page 5 of your brief, you raise the point that a limitation would be created by Bill C-110 and a white-paper-type motion could not be used by a minister to promote reaction and discussion on a proposal for constitutional reform.

concerne la création de nouvelles provinces. Pourriez-vous imaginer que l'on accorde un peu plus de protection au Québec dans ces deux domaines?

M. McEvoy: Voulez-vous dire qu'il faudrait accorder au Québec un droit de veto sur la création de nouvelles provinces, ainsi qu'un droit de veto en ce qui concerne la Cour suprême?

Le sénateur Beaudoin: Je veux parler de la composition de la Cour suprême.

M. McEvoy: Comme vous l'avez déjà indiqué, depuis en fait la création de la Cour suprême, une loi fédérale fixe le nombre des juges du Québec à trois. C'est ce qui existe depuis près de 50 ans.

Le sénateur Beaudoin: Il y en a trois depuis 1949. C'est ce qu'a indiqué M. St. Laurent à la Chambre des communes.

M. McEvoy: Cela a fait partie de la proposition législative. Les Accords de Charlottetown et du lac Meech devaient constitutionnaliser tout cela.

Il s'agit d'une institution centrale essentielle qui interprète le pouvoir non seulement de l'assemblée législative du Parlement du Canada, mais aussi de l'assemblée législative de la province de Québec. Il est probable que le Nouveau-Brunswick et d'autres compétences ne s'y opposent pas. Je n'aurais pas d'objection. Je ne peux pas imaginer d'objection raisonnable à un tel droit de veto.

Là encore, le problème qui se pose est celui des limites. Comme je l'ai indiqué plus tôt et comme je le disais dans mes observations sur les peuples autochtones, il est facile de dire qu'il y aura droit de veto dans certains domaines prévus d'avance. Toutefois, il suffit de les passer en revue pour s'apercevoir que des problèmes surgissent à propos des peuples autochtones et des questions qui les touchent véritablement, ainsi qu'au sujet des questions visant la province du Québec.

Personnellement — je ne parle pas ici en tant qu'avocat de droit constitutionnel —, je n'aurais aucune difficulté à accepter un droit de veto direct pour le Québec dans un grand nombre de domaines. C'est la raison pour laquelle j'ai indiqué que selon moi, Mme Grey, députée de Colombie-Britannique, se trompe en disant qu'il s'agit d'une mesure axée sur le Québec; c'est une mesure visant tout le Canada.

Le sénateur Carstairs: Monsieur McEvoy, ce que vous avez dit sur le référendum en Irlande m'a ramenée quelques années en arrière, à l'époque où nous avons voulu fluorer l'eau à Calgary. Nous avons tenu cinq référendums que nous avons tous perdus. Nous pensions toujours l'emporter, mais les quelques jours précédant la campagne électorale municipale, les habitants de Calgary recevaient d'innombrables brochures indiquant que le fluorure tuait les rats. Bien entendu, le lendemain, les gens votaient contre. Apparemment, ce projet de loi a fini par être adopté, sans doute parce que je suis partie de Calgary.

À la page 6 de votre mémoire, vous dites que le projet de loi empêcherait les ministres de déposer des motions pour provoquer, comme avec les Livres blancs, des réactions et un débat sur une proposition de réforme constitutionnelle.

I take issue with that. As I read Bill C-110, it says that the only restriction is that a minister cannot introduce an amendment motion. There is nothing in the legislation that I can see that would limit a minister's ability to introduce all kinds of other motions. The limitation applies to the introduction of the final amendment motion without the appropriate approval.

Mr. McEvoy: I say "a white-paper-type motion" because, very often in Parliament, at least in the legislative assembly in New Brunswick, a bill is introduced, given first reading, and sent off to a committee for study. At committee hearing you hear the public reaction. Then, next year or the year after that, there may be some further development.

I am indicating that, as I read the bill, I do not see a minister being able to introduce a final version, if you will, of a motion calling for a resolution and then say, "Let us discuss this. Let us refer this to a committee."

Senator Carstairs: I would agree that he or she could not introduce a final motion, but there is nothing in this bill that would limit, in my view, the presentation of preliminary discussions or a general outline or a basis for a constitutional proposal.

Mr. McEvoy: I agree, senator. The minister cannot say, "Page, please deliver this to the table. This is the motion."

Senator Carstairs: He could, as long as it is not an amendment proposal.

Senator St. Germain: Professor, as I listen to this discussion of referenda, I am reminded that my province of British Columbia must hold a referendum. I predicted the outcome of the referendum on the Charlottetown Accord. Before the question on that accord it was ever put in the form of a referendum, I knew that B.C., Alberta and Manitoba would reject it, and I expressed my views to certain people at that time.

I look at your last quote of Plato and I think of the B.C. region. B.C. as a region has clearly and unequivocally stated they will not support it or anything like it. Alberta is citing discontent with this bill. The aboriginal peoples are also opposed to it.

My view is that this is the one time when the Prime Minister and the federal government must exercise pure leadership. If we go back to the regions and let the provinces of Alberta and B.C. hold their referenda, this will go absolutely nowhere, and neither will any other constitutional issue which relates to these regions. An aura of hatred will be created against anyone who tries to deal with the situation in the province of Quebec.

I know how it is done; I have been there. I live with it day after day. People will say that we should have nothing to do with them,

Je ne partage pas cet avis. À mon avis, le projet de loi C-110 empêcherait seulement les ministres de déposer des motions de résolution autorisant une modification de la Constitution. Rien dans ce projet de loi n'empêcherait les ministres de déposer tous les autres genres de motions. Le projet de loi empêcherait les ministres de déposer la motion finale de modification sans l'approbation pertinente.

M. McEvoy: Si je parle d'une motion ayant les mêmes conséquences qu'un Livre blanc, c'est parce que très souvent au Parlement, à l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick à tout le moins, un projet de loi est déposé, passe l'étape de la première lecture avant d'être envoyé à un comité chargé de l'étudier. Aux audiences du comité, on entend les réactions du public. Puis, l'année suivante ou deux ans plus tard, d'autres faits nouveaux peuvent survenir.

D'après mon interprétation du projet de loi, aucun ministre ne peut déposer une version finale, si vous voulez, d'une motion de résolution et dire ensuite: «Passons à la discussion et renvoyons la question à un comité.»

Le sénateur Carstairs: Je suis d'accord avec vous, aucun ministre ne pourrait présenter de motion définitive, mais rien dans ce projet de loi n'empêcherait, à mon avis, de proposer des discussions préliminaires ou les grandes lignes d'une proposition constitutionnelle.

M. McEvoy: Je suis d'accord, sénateur. Aucun ministre ne peut dire: «Page, déposez la motion sur le bureau.»

Le sénateur Carstairs: Il pourrait le faire, tant et aussi longtemps qu'il ne s'agit pas d'une proposition de modification.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le professeur, cette discussion sur les référendums me rappelle que ma province, la Colombie-Britannique, doit tenir un référendum. J'avais prévu le résultat du référendum sur l'Accord de Charlottetown. Avant que la question ne soit même posée sous forme de référendum, je savais que la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba rejetteraient cette proposition et j'avais fait part de mes points de vue à certaines personnes à ce moment-là.

En lisant votre citation de Platon, je pense à la région de la Colombie-Britannique. En tant que région, la Colombie-Britannique a déclaré clairement et sans équivoque qu'elle n'appuierait pas cette proposition ni toute autre proposition du genre. L'Alberta fait part de son mécontentement à l'égard de ce projet de loi. Les peuples autochtones y sont également opposés.

À mon avis, c'est le moment idéal pour le premier ministre et le gouvernement fédéral de faire preuve de leadership. Si nous revenons aux régions et laissons les provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique tenir leurs référendums, cela ne nous mènera nulle part et aucune autre question constitutionnelle se rapportant à ces régions ne donnera quoi que ce soit. Quiconque tentera de trouver une solution à la question québécoise provoquera des réactions de haine.

Je sais comment cela se passe; j'en fais l'expérience jour après jour. On nous dira qu'il ne faut pas s'occuper d'eux, qu'il faut that we should hold our position and ignore them. Obviously, these are people who have grown resentful of the system.

Do you not think we would be better off to scrap this and tell the Prime Minister to go and deal immediately with the constitutional issue and show some leadership?

I honestly believe, having come out of this referendum, the people of British Columbia and all people across the country will react to real, positive leadership in this issue, recognizing that we came within a whisker of losing the country. They do not want to tinker around with such craziness as is found in this bill.

Mr. McEvoy: With great respect, I do not think I should answer that question because that is a political question. That is not part of my expertise.

Senator St. Germain: I respect that.

Mr. McEvoy: I may have tread upon dangerous waters before and I feel somewhat guilty.

Senator St. Germain: I respect your position.

Senator MacEachen: I congratulate you, Professor McEvoy, for your presentation and particularly for your judgment in sticking with your own expertise and not wandering, as so many of your other colleagues did, into that difficult field of political judgment.

I gathered from Mr. Ryan that he had some concern that with Bill C-110, somehow, through a referendum, we would be able to bypass a provincial legislature. However, you argue in your paper, as I understand it, that nothing can be put into the Constitution without the requisite number of provincial consents which can only come from the legislatures; is that correct?

Mr. McEvoy: Right.

Senator Murray: Is that your interpretation of Bill C-110?

Mr. McEvoy: As I interpret it, as I said in my remarks, Bill C-110 is an add-on. It does not alter the present amending formula. Section 38 talks about resolutions of the legislative assemblies of the provinces. You must have that. If, for example, in the province of New Brunswick or in the Atlantic region, there was lack of desire to have a resolution by all of the legislative assemblies — it is easier in a single-province region — and there was a federal referendum, and the referendum approved it, what would you have? You would have something that permits a federal minister to introduce a motion to begin a process in the federal institution, but you would still need, in order to have a constitutional amendment, the legislative assembly of the province giving the requisite consent under section 38.

**Senator Murray:** You need seven of them with 50 per cent of the population.

Mr. McEvoy: That is right.

s'en tenir à la position que l'on a adoptée et agir comme s'ils n'existaient pas. De toute évidence, ces gens sont devenus amers face au système.

Ne pensez-vous pas qu'il vaudrait mieux laisser tomber tout cela et dire au premier ministre de régler immédiatement la question constitutionnelle et de faire preuve de leadership?

Je crois en toute honnêteté qu'après ce référendum, les habitants de Colombie-Britannique, ainsi que tous les Canadiens, conscients du fait que nous avons failli perdre notre pays, sont prêts à accepter un leadership véritable et positif en la matière. Ils ne veulent pas s'attarder sur les stupidités que l'on retrouve dans ce projet de loi.

M. McEvoy: Avec tout le respect que je vous dois, je ne pense pas pouvoir répondre à cette question qui est de nature politique. Cela dépasse le champ de mes compétences.

Le sénateur St. Germain: Je l'accepte.

M. McEvoy: Je me suis peut-être aventuré sur un terrain glissant et je me sens un peu coupable.

Le sénateur St. Germain: Je respecte votre position.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le professeur, je vous félicite pour votre exposé et aussi pour votre désir de vous en tenir à vos compétences et de ne pas porter de jugement politique sur la situation, contrairement à beaucoup de vos collègues.

Si je comprends bien, M. Ryan s'inquiète de ce que le projet de loi C-110 nous permettrait, en quelque sorte, de contourner une assemblée législative provinciale, par la tenue d'un référendum. Toutefois, vous avancez dans votre exposé, ainsi que je le comprends, que rien ne peut être inscrit dans la Constitution si le nombre requis de provinces ne donnent pas leur consentement, lequel ne peut s'exprimer que par l'entremise des assemblées législatives; est-ce bien cela?

M. McEvoy: Effectivement.

Le sénateur Murray: Est-ce votre interprétation du projet de loi C-110?

M. McEvoy: Comme je le disais dans mon exposé, le projet de loi C-110 est, à mon avis, un complément. Il ne modifie pas la procédure actuelle de modification. Il est question à l'article 38 des résolutions des assemblées législatives des provinces. Ces dispositions doivent être maintenues. Si, par exemple, la province du Nouveau-Brunswick ou la région de l'Atlantique ne souhaitaient pas que toutes les assemblées législatives présentent une résolution — procédure plus facile dans le cas des régions ne comptant qu'une seule province — et qu'un référendum fédéral était tenu et que le référendum approuvait cette résolution, quel en serait le résultat? Le résultat serait qu'un ministre fédéral pourrait déposer une motion pour lancer un processus de modification constitutionnelle dans l'institution fédérale, mais il faudrait toujours que l'assemblée législative de la province donne son consentement, ainsi que l'exige l'article 38.

Le sénateur Murray: Il en faut sept, représentant 50 p. 100 de la population.

M. McEvoy: C'est exact.

Senator Murray: Under Bill C-110, that would be changed.

Senator MacEachen: Thank you for your intervention. It has added another wrinkle because presumably the referendum, in your opinion, would permit the federal minister to say, "I have consent derived through the referenda," but that would not mean a damn ultimately in determining whether there would be an amendment to the Constitution unless the requisite number of provincial legislatures took action; is that right?

Mr. McEvoy: As you are pointing out, if there were a national referendum and the people of Canada voted 90 per cent in favour, unless there were the requisite consents, under section 38, of the legislative assemblies, you would have nothing.

Senator MacEachen: That is important.

This second wrinkle is an interesting one, namely, that the federal government, through a referendum or referenda, could satisfy the requirement to introduce a motion, but it would have no constitutional effect unless the provincial legislatures acted.

Senator Rivest: It could gain the moral authority to bypass the National Assembly which could be controlled by a péquiste government.

Senator MacEachen: It could not. The requisite legislatures would have to act, regardless of any referendum.

Senator Rivest: In some matters, they need only 7-50.

Senator MacEachen: We understand that. I understand better now that the consent can authorize the federal government to introduce a motion but could never give effect to a constitutional amendment unless the requisite number of provincial legislatures acted.

On page 10 of your brief, you discuss fettering discretion. I am intrigued as to what a "fetter" is when it comes to constitutional law. The learned witness from Saskatchewan cited several quotations from cases in the Supreme Court talking about the fetter. To me it makes no sense in the way it has been put in these excerpts. It probably does not make sense to me because I do not know the context. Perhaps you could help me in this regard. What is a "fetter"?

Mr. McEvoy: I am doubly hurt. I do not know the quote or the context in which they are referring to it. As I refer to it here in a constitutional sense, there is a fetter on the discretion in the sense that the Constitution of Canada confers upon the legislative assembly of the province, and the Parliament of Canada, the authority to approve or not approve a constitutional amendment through a particular process.

Senator MacEachen: There is a sentence quoted in this submission from Justice Sopinka which states that a restraint on the executive in the introduction of the legislation is a fetter on the sovereignty of Parliament itself. This argument is introduced

Le sénateur Murray: C'est ce qui changerait par suite de l'application du projet de loi C-110.

Le sénateur MacEachen: Merci pour votre intervention. Elle complique les choses puisque selon vous, le référendum pourrait permettre au ministre fédéral de dire: «J'obtiens le consentement par l'entremise de référendums», mais au bout du compte, cela ne permettrait pas de décider d'une modification constitutionnelle, à moins d'obtenir le consentement du nombre requis d'assemblées législatives provinciales; est-ce bien cela?

M. McEvoy: Comme vous le faites remarquer, s'il y avait un référendum national et que 90 p. 100 des Canadiens votaient pour, cela ne donnerait rien, à moins d'obtenir le consentement du nombre requis d'assemblées législatives, conformément à l'article 38.

Le sénateur MacEachen: C'est important.

Un autre problème intéressant se pose: en tenant un ou plusieurs référendums, le gouvernement fédéral pourrait satisfaire à l'exigence relative à la présentation d'une motion, mais celle-ci n'aurait aucun effet constitutionnel à moins que les assemblées législatives provinciales n'y donnent suite.

Le sénateur Rivest: Cela pourrait moralement permettre de contourner l'assemblée nationale qui pourrait être sous contrôle péquiste.

Le sénateur MacEachen: Absolument pas. Les assemblées législatives requises devraient agir, indépendamment de tout référendum.

Le sénateur Rivest: Dans certains cas, il faut simplement sept provinces représentant 50 p. 100 de la population.

Le sénateur MacEachen: C'est entendu. Je comprends mieux maintenant que le consentement peut autoriser le gouvernement fédéral à déposer une motion, mais il ne peut jamais donner effet à une modification constitutionnelle, à moins que l'on obtienne le consentement du nombre requis d'assemblées législatives provinciales.

À la page 12 de votre mémoire, vous parlez d'une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Je me demande ce que signifie «entrave» dans le domaine du droit constitutionnel. L'érudit témoin de la Saskatchewan a fait plusieurs citations tirées de causes de la Cour suprême à propos de ce concept d'entrave. À mon avis, cela n'a aucun sens, probablement parce que je ne connais pas le contexte. Peut-être pourriez-vous m'aider à cet égard. Qu'est-ce qu'une «entrave?»

M. McEvoy: Je suis doublement gêné. Je ne connais pas la citation, ni non plus le contexte. Au plan constitutionnel, on peut, à mon avis, parler d'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, lorsque la Constitution du Canada confère à l'assemblée législative de la province, et au Parlement du Canada, le pouvoir d'approuver ou de ne pas approuver une modification constitutionnelle selon un processus particulier.

Le sénateur MacEachen: Il y a dans ce mémoire une citation du juge Sopinka selon laquelle tout frein imposé au pouvoir exécutif en matière de présentation de mesures législatives est une entrave à la souveraineté du Parlement lui-même. Cet argument

to support the notion that this bill may be constitutionally invalid.

Shall I drop it there?

Mr. McEvoy: No. I would simply point out that many of these fetters exist, and they exist on the sovereignty of Parliament in the sense there is a control, but there are controls within the House of Commons and Senate legislation as to how resolutions will be introduced. There is, in the federal Referendum Act, a requirement of consultation with the opposition leaders before a bill or a question can be put to the House. All of these fetters are approved by legislation, and they are not likely to suffer any negative, detrimental effect in the Supreme Court of Canada. They are simply recognizing the fact that there is a control on the uninhibited activity of those who sit in Parliament.

**Senator MacEachen:** A fetter on the sovereignty of Parliament as expressed by Justice Sopinka does not necessarily lead to any unconstitutional result.

Mr. McEvoy: Not that I understand.

Senator Murray: My first question I have put to a number of constitutional experts who have been here, and I will put it to you. Do you agree with the Honourable Gordon Robertson's interpretation of the Constitution to the effect that the secession of a province from the federation, as matters now stand, could only be effected under the Constitution through section 41? Have you given that any thought?

Mr. McEvoy: I have given that thought but I am uncomfortable with the answer.

Senator Murray: Mr. Robertson's answer?

Mr. McEvoy: I am not certain myself whether or not it is really section 41 or if it is simply a provision dealing with only that particular province.

Senator Murray: Section 43?

Mr. McEvoy: It all depends. There are certain provisions, some of which come under section 43; and others would come under section 41.

**Senator Murray:** Are you of the view that this Constitution should contain a provision stating how a province could leave the federation?

Mr. McEvoy: The basic answer, I think, has to be, with all respect to those of us who like constitutional law, that it is irrelevant, just as the Court of Appeal, I think, held with the lawyer from Quebec, Mr. Bertrand, in his attack on the referendum in Quebec on October 30, that there is illegality, but the court will not intervene. Revolutions and secessions do not happen normally in a nice legal package. They occur regardless of the constitutional order. Fine points of whether or not unanimous consent is required are irrelevant.

**Senator Rivest:** Is it right that it is not constitutional law which prevails in that instance but international law?

permet d'avancer que ce projet de loi peut être constitutionnellement pul

Dois-je la citer ici?

M. McEvoy: Non. Je ferais simplement remarquer qu'il existe beaucoup de ces entraves et qu'il s'agit d'entraves à la souveraineté du Parlement au sens où un contrôle s'exerce effectivement, tout comme s'exercent des contrôles sur la façon de présenter des résolutions, contrôles prévus dans des lois relatives à la Chambre des communes et au Sénat. La Loi référendaire fédérale exige que les chefs des autres partis soient consultés avant de saisir la Chambre d'un projet de loi ou d'une question. Toutes ces entraves sont autorisées par les lois et il est fort improbable que la Cour suprême du Canada ne s'y oppose. Il est simplement admis qu'un contrôle s'exerce sur les activités de ceux qui siègent au Parlement.

Le sénateur MacEachen: Une entrave à l'exercice de la souveraineté du Parlement, ainsi que l'exprime le juge Sopinka, ne donne pas nécessairement un résultat inconstitutionnel.

M. McEvoy: Pas que je sache.

Le sénateur Murray: J'ai déjà posé cette question à plusieurs experts constitutionnels qui ont comparu devant nous. Souscrivezvous à l'interprétation de l'honorable Gordon Robertson au sujet de la Constitution, à savoir que la sécession d'une province de la fédération, en l'état actuel des choses, ne pourrait s'effectuer qu'en application de l'article 41 de la Constitution? Avez-vous réfléchi à la question?

M. McEvoy: J'ai réfléchi à la question, mais je me sens mal à l'aise au sujet de la réponse.

Le sénateur Murray: La réponse de M. Robertson?

M. McEvoy: Je ne suis pas sûr s'il s'agit véritablement de l'article 41 ou non, ou si c'est simplement une disposition traitant de cette province en particulier uniquement.

Le sénateur Murray: L'article 43?

M. McEvoy: Cela dépend. Certaines dispositions tombent sous le coup de l'article 43, d'autres sous le coup de l'article 41.

Le sénateur Murray: Pensez-vous que cette Constitution devrait renfermer une disposition stipulant la manière dont une province pourrait quitter la fédération?

M. McEvoy: Avec tout le respect que nous devons à ceux d'entre nous qui aimons le droit constitutionnel, je pense qu'il faudrait répondre en disant que la question n'est pas pertinente, tout comme la Cour d'appel a jugé, je crois, par suite de l'attaque menée contre le référendum du Québec le 30 octobre dernier, par M. Bertrand, avocat de Québec, qu'il y a effectivement illégalité, mais que la Cour ne peut intervenir. Les révolutions et les sécessions ne surviennent habituellement pas quand d'intéressantes propositions législatives sont faites. Elles se produisent indépendamment de l'ordre constitutionnel. Il n'est pas pertinent de se demander si le consentement unanime est requis ou non.

Le sénateur Rivest: Est-il exact que ce n'est pas le droit constitutionnel qui l'emporte dans ce cas-là, mais le droit international?

Mr. McEvoy: As I understand it, if there were a secession, of New Brunswick, for example, or Prince Edward Island after the bridge is built, and if the Government of Canada recognized the government and the sovereignty of Prince Edward Island or New Brunswick and withdrew its operations, and other countries recognized them at law and international law, you would have recognition.

However, it is highly unlikely that the province of New Brunswick or the province of Prince Edward Island would be recognized.

Senator Rivest: And Quebec?

Mr. McEvoy: In the sense that the federal government would not withdraw from New Brunswick and would not withdraw from Prince Edward Island.

Senator Murray: I want to engage you for a minute on your reference to the seamless web. You say the Charlottetown Accord failed in large measure because the package was too comprehensive for Canadians to digest. The seamless-web approach has not worked. Too many details attract too many detractors. The statement about Charlottetown, I think, is correct, but the problem with the seamless web does not relate to the comprehensiveness or the size of the package. What it relates to is the problem of process that arises as a result of the 1982 formula. As a practical matter, I think there has to be a negotiation concluded between First Ministers, between governments, before proceeding with a constitutional amendment. What happens, as you know, is that, once in that process, compromises and trade-offs are made, even if it is only an amendment to one section of the Constitution. Once the ball is rolling in the legislatures, any amendment means that you have to start all over again.

Sir John A. MacDonald, when he brought the Quebec resolutions back to the United Provinces of Canada, did not say that it was a seamless web. That phrase was for a later statesman.

Senator MacEachen: That was your phrase. I never heard it explained properly until today. I thought it meant "perfection" when you used it originally.

Senator Murray: He told them that this was in the nature of a treaty. The compromises have already been made. The members in Parliament were talking about amending it, and so on, and he said to them, "No. You vote on it, up or down", whereupon he moved the previous question and they voted it up, and that was it.

We do have a problem here. Whether it is part of the formal amending process or a practical matter, there must be some other way of ensuring that — and, I do not know whether to call it an "intermediate" stage or something else — once the agreement is placed before the legislatures, assuming that the governments have a majority in their legislatures, the process will not be derailed. Whether that intermediate stage is a referendum or lots

M. McEvoy: D'après ce que je comprends, s'il y avait sécession du Nouveau-Brunswick, par exemple, ou de l'Île-du-Prince-Édouard après la construction du pont, si le gouvernement du Canada reconnaissait le gouvernement et la souveraineté de l'Île-du-Prince-Édouard ou du Nouveau-Brunswick et se retirait de ces provinces et si d'autres pays les reconnaissaient juridiquement et en vertu du droit international, une telle reconnaissance serait possible.

Toutefois, il est fort improbable que la province du Nouveau-Brunswick ou celle de l'Île-du-Prince-Édouard soit reconnue.

Le sénateur Rivest: Qu'en est-il du Québec?

M. McEvoy: Au sens où le gouvernement fédéral ne se retirerait pas du Nouveau-Brunswick ni non plus de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Murray: J'aimerais parler quelques instants de la toile sans couture dont vous parlez dans votre mémoire. Vous dites que l'Accord de Charlottetown a échoué en grande partie parce qu'il y avait trop de choses pour que les Canadiens puissent les assimiler. La toile sans couture n'est pas une approche réaliste. La multitude de détails attire trop de détracteurs. Ce que vous dites au sujet de Charlottetown est, je crois, exact, mais ce que vous dites de la toile sans couture pose un problème, car cela n'a rien à voir avec l'étendue ou l'importance de la proposition. Cela se rapporte au problème du processus qui découle du mode de révision de 1982. Pratiquement parlant, je pense que les premiers ministres et les gouvernements doivent négocier avant de passer à une modification constitutionnelle. Comme vous le savez, une fois engagé dans ce processus, il faut faire des compromis et des échanges, même s'il s'agit uniquement d'une modification à un article de la Constitution. Dès que les assemblées législatives sont saisies de la question, toute modification signifie qu'il faut repartir de zéro.

Lorsqu'il a présenté les résolutions du Québec aux Provinces unies du Canada, Sir John A. MacDonald n'a pas parlé de toile sans couture. Cette expression a été utilisée ultérieurement par un autre homme d'État.

Le sénateur MacEachen: C'est l'expression que vous avez utilisée. On ne me l'avait jamais expliqué correctement jusqu'à aujourd'hui. Je croyais qu'elle voulait dire «perfection», lorsque vous l'avez employée au tout début.

Le sénateur Murray: Il leur a dit que c'était comme un traité. Les compromis avaient déjà été faits. Les députés parlaient de modification, et cetera, et il leur a répondu: «Non. Vous votez l'adoption ou le rejet»; il a alors présenté la question et ils ont voté pour, ce qui a marqué la fin du débat.

Un problème se pose ici. Que cela fasse partie du processus formel de modification ou d'une question pratique, il doit bien exister un autre moyen de s'assurer que — et je ne sais pas s'il faut l'appeler étape «intermédiaire» ou autre chose — une fois les assemblées législatives saisies de l'accord, en supposant que les gouvernements sont majoritaires dans leur assemblée législative, le processus ne puisse pas dérailler. Que cette étape intermédiaire

of public hearings on the principle of the amendment before you get down to the fine drafting, or whatever, there must be a way of doing this. Otherwise, we could get, as we have in the past, six or seven provinces in agreement and then someone passing an amendment which causes us to start all over again. That was the seamless web. The whole thing had to go through, but amendments would derail it. Do you have any ideas? You are against referenda.

Mr. McEvoy: I am also against a seamless web, but I appreciate your point.

Senator Murray: Even now that I have explained it to you?

Mr. McEvoy: Even though I have taken great elucidation from your explanation, the seamless web, as explained now, implies that each element of that constitutional package does not have sufficient merit on its own to justify acceptance. It only has sufficient merit in combination with some other element. In my view, with great respect, I do not see that the distinct society clause in the Meech Lake Accord, or the amending formula or whatever, is so linked to the composition of the Supreme Court that they cannot be dealt with separately. Each of those should stand or fall on its merits and not be accepted simply as a political compromise. If it is a political compromise alone, it only has merit because it is in combination with something else, and one should question whether or not the proposal, as an element, should be included, because it is part of the basic law.

Senator Murray: I appreciate that. Political reality is that different players will attach different measures or degrees of importance to different amendments. In the process, compromises and tradeoffs are made. If they are upset down the road, the package sinks.

**Senator De Bané:** Professor McEvoy, I do not understand the second paragraph on page 15, which reads as follows:

On a practical level, for the purposes of Bill C-110, a requirement of the consent of the Legislature is not appropriate.

The paragraph continues to state that the federal minister will have to have in hand resolutions of the requisite legislature before moving under the provisions of Bill C-110.

What are you saying in that paragraph when you say, "...a requirement of the consent of the Legislature is not appropriate."

Mr. McEvoy: It is not appropriate because, if Bill C-110 were amended to require the consent of the legislative assembly of a sufficient number of the requisite provinces, that would mean a motion introduced by the federal minister could only come after you already had the requisite consent to satisfy not only Bill C-110 but also section 38. You would have seven provinces and more than 50 per cent of the population.

prenne la forme de référendum ou de nombreuses audiences publiques sur le principe de la modification, en préalable à la rédaction finale, il doit bien y avoir un moyen de le faire. Sinon, nous pourrions avoir, comme c'est arrivé dans le passé, six ou sept provinces qui soient d'accord jusqu'au moment où l'une d'elles adopte une modification qui ferait repartir tout le monde de zéro. C'était la toile sans couture. Il fallait adopter l'ensemble, mais des modifications faisaient dérailler tout le processus. Qu'en pensezvous? Vous êtes contre les référendums.

M. McEvoy: Je suis également contre une toile sans couture, mais je suis heureux de connaître votre point de vue.

Le sénateur Murray: Même maintenant que je vous l'ai expliqué?

M. McEvoy: Même si votre explication m'a apporté beaucoup d'éclaircissements, la toile sans couture, comme vous l'expliquez maintenant, sous-entend que chaque élément de cet ensemble constitutionnel n'a pas suffisamment de valeur intrinsèque pour en justifier l'acceptation. Chacun de ces éléments n'a de valeur suffisante que lorsqu'il est combiné à un autre. À mon avis, avec tout le respect que je vous dois, je ne vois pas comment la disposition de l'Accord du lac Meech relative à la société distincte, et la procédure de modification, ou quel que soit le nom que vous donnez au processus, sont tellement liées à la question de la composition de la Cour suprême qu'elles ne peuvent être traitées séparément. Chacun de ces éléments serait accepté ou rejeté selon ses mérites et ne pourrait être accepté simplement comme compromis politique. En pareil cas, cet élément n'aurait de mérite que parce qu'il est combiné avec autre chose; il faudrait alors se demander s'il y a lieu d'inclure la proposition, en tant qu'élément, parce qu'elle fait partie de la loi fondamentale.

Le sénateur Murray: Je le comprends. La réalité politique est telle que divers intervenants attachent plus ou moins d'importance aux diverses modifications. Au cours du processus, des compromis et des échanges se font. Si on n'en tient pas compte, tout l'ensemble s'écroule.

Le sénateur De Bané: Monsieur le professeur, je ne comprends pas le dernier paragraphe de la page 17, que je cite:

Pratiquement parlant, aux fins du projet de loi C-110, exiger le consentement de l'assemblée législative n'est pas une bonne chose.

Ensuite, il est indiqué qu'un ministre fédéral pourrait présenter une motion en vertu du projet de loi C-110 après que les assemblées législatives ont pris des résolutions à cet égard.

Que voulez-vous dire exactement par ces termes: «...exiger le consentement de l'assemblée législative n'est pas une bonne chose.»

M. McEvoy: Ce n'est pas une bonne chose, car si le projet de loi C-110 était amendé pour exiger le consentement de l'assemblée législative d'un nombre suffisant de provinces, cela voudrait dire qu'un ministre fédéral pourrait présenter une motion seulement après le consentement du nombre requis de provinces, pour respecter non seulement les dispositions du projet de loi C-110, mais aussi celles de l'article 38. Vous auriez sept provinces représentant plus de 50 p. 100 de la population.

# Senator De Bané: What is appropriate, then?

Mr. McEvoy: In this instance — if one assumes that it is a process — then, obviously, as I indicated in my submission, there has been consultation. There is an indication of acceptance by the requisite consents to be expressed through their government and their legislatures. The federal minister can then make a motion which will be accepted by Parliament and the requisite legislative assemblies, and the process will move on.

It is simply a matter of when the initiation is to take place and the role of the federal Parliament before or after the consent.

## Senator De Bané: I now understand.

On page 16, in the first line, you say "We may find that the Bill C-110 formula is the new section 38." What do you mean by that?

Mr. McEvoy: Bill C-110 is self-contained in its context. It has its own sunset clause in that there will be a constitutional conference next year and the federal officials have played their hands — that is, this is what we see; this is what is acceptable to us as the federal government. Can you imagine a change in the general amending formula that does not include a veto for Quebec, a veto for Ontario, a veto for British Columbia? As you go through, how can the federal government change?

Hopefully, I am still in the constitutional lawyer mode. The only question that is left to be discussed in 1997 is how provincial consent is to be expressed. Is it to be expressed by the legislative assembly? Is it to be expressed by a popular referendum? It is not practical or realistic to think that we will have a constituent assembly or will have all the law professors across Canada sit down to make these decisions. We will stay with the process we have. We will make some changes to it. However, the model has been presented. Once the veto has been given, it is very difficult to take it away.

Senator De Bané: In view of what Senator St. Germain has said, in 1997 would you be in favour of amending the general amending formula by adding two words, stipulating that, in general, we would require seven provinces having 50 per cent of the population, including the province of Quebec among the seven?

Senator Beaudoin: For everything?

Senator De Bané: No, for the general amending formula which applies when the others do not apply.

Senator Rivest: Including Quebec.

Senator De Bané: It would state "seven provinces having 50 per cent of the population, including Quebec".

Senator Rivest: Is that what Mr. Ryan suggested?

Senator De Bané: Is that something that could fly?

Le sénateur De Bané: Qu'est-ce qui serait alors une bonne chose?

M. McEvoy: Dans ce cas précis — si l'on suppose qu'il s'agit d'un processus — alors, évidemment, comme je l'indique dans mon mémoire, des consultations ont lieu. Le consentement exprimé par les gouvernements et les assemblées législatives indique qu'il y a acceptation. Un ministre fédéral peut alors présenter une motion qui sera acceptée par le Parlement et par les assemblées législatives requises, permettant ainsi de poursuivre le processus.

Il s'agit simplement de savoir quand le processus sera lancé et si le Parlement fédéral joue son rôle avant ou après le consentement.

## Le sénateur De Bané: Je comprends maintenant.

À la page 18, vous dites: «Il se pourrait que la procédure prévue par le projet de loi C-110 devienne le nouvel article 38.» Que voulez-vous dire exactement?

M. McEvoy: Dans son contexte, le projet de loi C-110 est autonome. Il a sa propre disposition de temporisation, puisqu'une conférence constitutionnelle doit être tenue l'année prochaine et que les fonctionnaires fédéraux ont abattu leurs cartes — en tant que représentants du gouvernement fédéral, c'est ainsi que nous interprétons les choses, c'est ce qui nous paraît acceptable. Pouvez-vous imaginer un changement de la procédure générale de modification qui ne prévoirait pas le droit de veto pour le Québec, pour l'Ontario, pour la Colombie-Britannique? Comment le gouvernement fédéral peut-il changer?

Je continue ici à donner mon point de vue en ma qualité d'avocat du droit constitutionnel, je l'espère tout du moins. La seule question qui reste à débattre en 1997 est la suivante: comment le consentement des provinces doit-il s'exprimer? Doit-il être donné par l'assemblée législative? Doit-il faire l'objet d'un référendum populaire? Il n'est ni pratique, ni réaliste de penser qu'une assemblée constituante ou que tous les professeurs de droit du Canada pourraient prendre ces décisions. Nous allons conserver le processus actuel. Nous allons y apporter quelques changements. Toutefois, le modèle a été présenté. Une fois le droit de veto accordé, il est très difficile de le retirer.

Le sénateur De Bané: Compte tenu des propos du sénateur St. Germain, accepteriez-vous en 1997 que l'on modifie la procédure générale de modification en ajoutant deux mots stipulant que, en règle générale, il faudrait sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, la province du Québec faisant partie de ces sept provinces?

Le sénateur Beaudoin: Pour tout?

Le sénateur De Bané: Non, pour la procédure générale de modification qui s'applique lorsque les autres ne s'appliquent pas.

Le sénateur Rivest: Incluant le Québec.

Le sénateur De Bané: Il pourrait être stipulé: «sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, incluant le Québec».

Le sénateur Rivest: Cela correspond-il à la proposition de M. Ryan?

Le sénateur De Bané: Cela pourrait-il être acceptable?

Mr. McEvoy: I favour a Quebec veto. I think it is consistent with our constitutional development. In terms of a constitutional package, how do you take away something which has been given? How do you take away a veto from British Columbia?

Senator De Bané: The minister from British Columbia came before us and told us that they do not want that. He is the only representative of a provincial government who came before our committee and said that they do not need one nor do they want one.

I understand your point, professor.

[Translation]

Senator Gauthier: You say on page 2 of your brief, and I quote,

... considered in isolation, the bill is a regrettable development.

[English]

In English it says "regrettable development." Why do you say that?

Senator De Bané: You do say that it is in line with the Beaudoin-Dobbie committee findings. It is peculiar that, on the one hand, you say it is compatible with what is going on and then, on the other hand, you say that, in isolation, it is not good.

Mr. McEvoy: As all honourable senators know, people in New Brunswick do speak both languages. I was going to read part of it in French, but when I read the translation I thought that "regrettable error" does not have quite the nuance I meant. I agree with "regrettable development". I do not agree with "regrettable error". That is why I put that aside.

#### [Translation]

Senator Gauthier: Perhaps you could explain the nuance to us.

[English]

Mr. McEvoy: A regrettable development is looking at the process which started in 1867 and has come forward. It seems to me that it has opened Pandora's box, if you will, by permitting each player to set preconditions to their own consent.

I am concerned that in New Brunswick there will be a push, because of the recognition of the two linguistic communities, that we must have referenda requiring consent of both groups before we can have the consent of the province. Is that required? Where do we stop with this?

I have made a slight joke, which I know is inappropriate, that in the province of New Brunswick we have large industrial concerns, as has every province. Do we say to the people that we will not move as a government in relation to a particular constitutional M. McEvoy: Je suis en faveur d'un droit de veto pour le Québec. À mon avis, cela est compatible avec notre histoire constitutionnelle. Pour ce qui est d'une proposition constitutionnelle d'ensemble, comment peut-on reprendre ce qui a été donné? Comment reprendre le droit de veto à la Colombie-Britannique?

Le sénateur De Bané: Le ministre de la Colombie-Britannique qui a comparu devant nous a déclaré que sa province ne tient pas au droit de veto. Il est le seul représentant d'un gouvernement provincial à être venu devant le comité pour dire qu'il n'a pas besoin d'un droit de veto et qu'il n'en souhaite pas.

Je comprends votre point de vue, monsieur le professeur. [Français]

Le sénateur Gauthier: Vous dites à la page deux de votre mémoire, et je cite:

... pris isolément, le projet de loi est une erreur regrettable.

[Traduction]

En anglais, vous parlez de «regrettable development.» Pourquoi vous exprimez-vous en ces termes?

Le sénateur De Bané: Vous dites que cela correspond aux conclusions du comité Beaudoin-Dobbie. Il est étonnant que d'une part, vous disiez que le projet de loi est compatible avec ce qui se passe et que, d'autre part, vous disiez que pris isolément, ce n'est pas une bonne chose.

M. McEvoy: Comme tous les honorables sénateurs le savent, les habitants du Nouveau-Brunswick parlent les deux langues. J'allais lire cette partie de mon mémoire en français, mais lorsque j'ai vu la traduction, il m'a semblé que l'expression «erreur regrettable» ne permettait pas de saisir la nuance que je recherchais. Je préférerais l'expression «mesure regrettable». Je ne voulais pas parler d'«erreur regrettable». C'est la raison pour laquelle je n'ai pas lu cette partie en français.

[Français]

Le sénateur Gauthier: C'est une nuance, expliquez-nous la différence.

[Traduction]

M. McEvoy: C'est une mesure regrettable que d'examiner le processus qui a débuté en 1867 et son évolution. Il me semble que l'on ouvre une boîte de Pandore, si vous voulez, en permettant à chaque intervenant de fixer des conditions préalables à son consentement.

Je crains qu'au Nouveau-Brunswick, en raison de la reconnaissance des deux collectivités linguistiques, on ne soit poussé à tenir des référendums exigeant le consentement des deux groupes avant d'arriver au consentement de la province. Est-ce nécessaire? Où doit-on s'arrêter?

Je me suis permis de légèrement plaisanter même si je sais que ce n'est pas convenable; j'ai dit qu'il y a d'importants complexes industriels au Nouveau-Brunswick, comme dans toute province. Allons-nous dire aux gens que nous ne sommes pas prêts, en tant

amendment unless we have the consent of the key industrialists in the province?

What is an acceptable rule? What is an acceptable precondition? We did not have that before. We were within the network of our existing institutions. Now we seem to be setting out additional "fetters", if I can use that word which Senator MacEachen likes.

Senator Gauthier: Taken in isolation, professor, you are not hostile to this bill?

Mr. McEvoy: No.

Senator Gauthier: You are rather sympathetic to it, legally speaking. I am talking to a lawyer and a professor.

Mr. McEvoy: As I indicated, I think the bill is legal and constitutionally valid, and that it represents a logical progression in the historical constitutional development of this country.

Senator Gauthier: I thank you very much.

The Chairman: Honourable senators, on your behalf, I would thank Professor McEvoy.

I would remind everyone that we will reconvene tomorrow morning at 9:30 when we will hear from the government of the Yukon.

The committee adjourned.

que gouvernement, à décider d'une modification constitutionnelle particulière, tant que nous n'aurons pas le consentement des industries clés de la province?

Qu'est-ce qu'une règle acceptable? Qu'est-ce qu'une condition préalable acceptable? Nous n'avons encore jamais été confrontés à un tel problème. Nous avons toujours fonctionné dans le cadre de notre réseau institutionnel. Il semble maintenant que nous ajoutions des «entraves», si vous me permettez d'employer ce mot que le sénateur MacEachen aime bien.

Le sénateur Gauthier: Pris isolément, monsieur le professeur, vous n'êtes pas hostile à ce projet de loi.

M. McEvoy: Non.

Le sénateur Gauthier: Vous êtes plutôt pour, au plan juridique. Je m'adresse ici à l'avocat et au professeur.

M. McEvoy: Comme je l'ai dit, le projet de loi est, à mon avis, légal et constitutionnellement valide; il illustre une progression logique de l'évolution de ce pays en matière constitutionnelle.

Le sénateur Gauthier: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais remercier M. McEvoy en votre nom.

Je rappelle à tous que nous nous réunissons de nouveau demain matin à 9 h 30 pour entendre des représentants du gouvernement du Yukon.

La séance est levée.

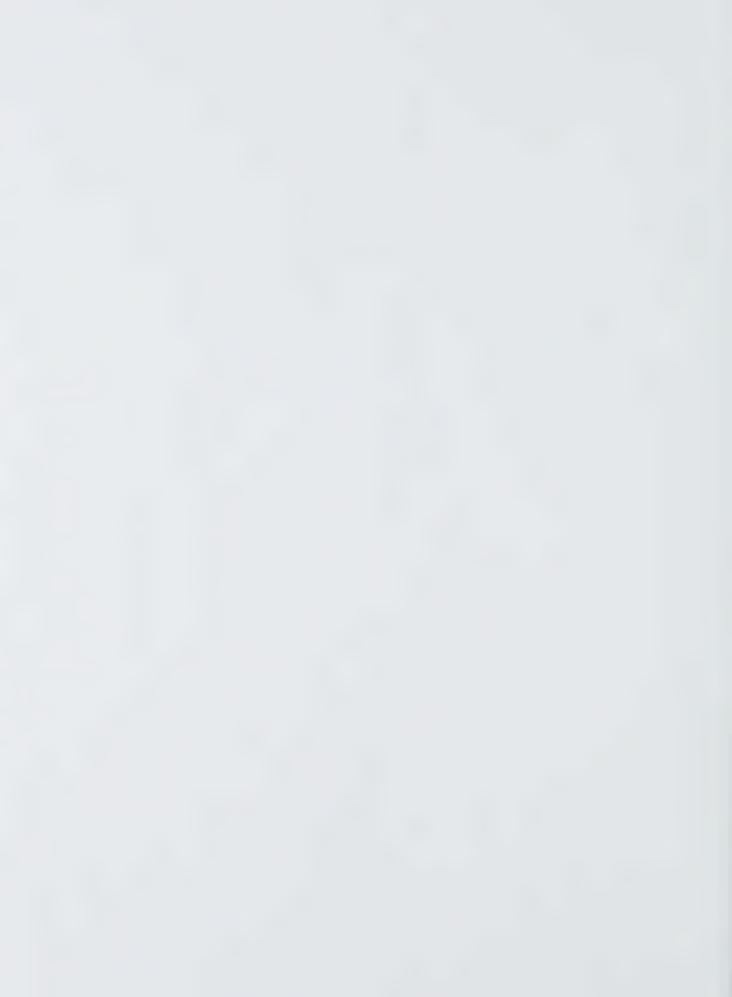














Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid
Lettermail
KIA CS9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Edition Ottawa, Canada K1A 0S9

# WITNESSES—TÉMOINS

From McGill University:

Stephen Scott, Professor.

From Osgoode Hall Law School, York University:

Patrick Monahan, Professor.

From the University of Saskatchewan:

Doug Schmeiser, Professor.

Individual:

Claude Ryan.

University of New Brunswick:

John McEvoy, Professor.

De l'Université McGill:

Stephen Scott, professeur.

Du Osgoode Hall Law School, Université York:

Patrick Monahan, professeur.

De l'Université de la Saskatchewan:

Doug Schmeiser, professeur.

Particulier:

Claude Ryan.

De l'Université du Nouveau-Brunswick:

John McEvoy, professeur.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95-96

Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995-1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on Délibérations du comité sénatorial spécial sur le

Bill C-110

Projet de loi C-110

Chairman: The Honourable NOËL A. KINSELLA Président: L'honorable NOËL A. KINSELLA

Friday, January 26, 1996

Le vendredi 26 janvier 1996

Issue No. 5

Fascicule nº 5

Fifth Proceedings on: Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments

Cinquième fascicule concernant: Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles

APPEARING:
The Honourable Alan Nordling,
Minister of Government Services
Government of Yukon

COMPARAÎT: L'honorable Alan Nordling, ministre des Services gouvernementaux

gouvernement du Yukon

WITNESSES: (See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

# SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON BILL C-110

The Honourable Noël A. Kinsella, Chairman

The Honourable Pierre De Bané, P.C. Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Andreychuk Beaudoin

\* Fairbairn, P.C. (or Graham)
Gauthier
Losier-Cool

\* Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Ex Officio Members (Quorum 4) MacEachen, P.C. Meighen Milne Murray, P.C. Rivest St. Germain, P.C.

## Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Marchand. (January 26, 1996)

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Carstairs. (January 26, 1996)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-110

Président: L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable Pierre De Bané, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Beaudoin
\* Fairbairn, c.p. (ou Graham)
Gauthier
Losier-Cool
\*Lynch-Staunton

Milne Murray, c.p. Rivest St. Germain, c.p.

Meighen

MacEachen, c.p.

\* Membres d'office (Ouorum 4)

(or Berntson)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Marchand. (Le 26 janvier 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs. (Le 26 janvier 1996)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Friday, January 26, 1996 (9)

[Text]

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 9:30 a.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, De Bané, P.C., Gauthier, Kinsella, Losier-Cool, MacEachen, P.C., Meighen, Milne, Rivest and St. Germain, P.C. (9)

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn of the Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Alan Nordling, Minister of Government Services, Government of Yukon

WITNESSES:

From St. Mary's University:

Thérèse Arseneau, Professor.

From the University of Alberta:

J. Peter Meekison, Professor.

The Committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

The Honourable Alan Nordling made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by the Honourable Alan Nordling be filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "17".

Thérèse Arseneau made a statement and answered questions.

J. Peter Meekison made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by J. Peter Meekison be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "18"*.

At 1:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le vendredi 26 janvier 1996 (9)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, De Bané, c.p., Gauthier, Kinsella, Losier-Cool, MacEachen, c.p., Meighen, Milne, Rivest et St. Germain, c.p. (9)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Alan Nording, ministre des Services gouvernementaux, gouvernement du Yukon.

TÉMOINS:

De l'Université St. Mary's:

Thérèse Arseneau, professeure.

De l'Université de l'Alberta:

J. Peter Meekison, professeur.

Le comité reprend l'étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

L'honorable Alan Nordling fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de l'honorable Alan Nordling soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «17»*.

Thérèse Arseneau fait une déclaration et répond aux questions.

J. Peter Meekison fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que l'exposé de J. Peter Meekison soit déposé auprès du greffier du comité en tant que *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «18»*.

À 13 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

#### **EVIDENCE**

Ottawa, Friday, January 26, 1996

### [English]

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, to which was referred Bill C-110, respecting constitutional amendments, met this day, at 9:30 a.m., to give consideration to the bill.

## Senator Noël A. Kinsella (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning our first witness is from the Government of Yukon. The minister is here. It is our practice to hear an opening presentation, which is followed by questions from the members of the committee. If that meets with your approval as well, Minister Nordling, I would call upon you to make your presentation.

The Honourable Alan Nordling, Minister of Government Services, Government of Yukon: Thank you, Mr. Chairman and committee members.

I am here because the Government Leader of the Yukon cannot be here. He is presently in Japan and Taiwan working on the Yukon's economic future. I am here to discuss the Yukon's constitutional future. I am here because the Yukon takes Bill C-110 seriously. I would like personally to thank the Senate for also taking it seriously enough to set up this special committee.

Personally, I feel that my being here may be too little too late. I feel like a voice in the wilderness, or perhaps a voice from the wilderness.

Before I start my presentation on behalf of the Yukon government, I would like to tell a short story. Before I got into law and then into politics, I was the general manager of a gambling casino in Dawson City, Yukon. We used to hire an expert games manager from Las Vegas to come up and look after the tables.

He was very concerned that at the end of the night, the house had won money. Sometimes a dealer would be having a run of bad luck and this fellow would go up behind him and say, "Don't just stand there like a sack of wheat. Do something." He said he did not care whether it helped or not. He said, "Shuffle the cards differently, cut it thicker, cut it thinner, stand on your right foot, stand on your left foot, but do something. Don't just stand there and let it happen."

I am here today because I did not want to sit up in the Yukon like a sack of wheat. I have come all the way to Ottawa to talk to you and I hope my message will have some effect, make some difference, if not with Bill C-110, then with future constitutional discussions with respect to the Yukon's place in Canada.

As I said, it may not help that I am here, but it certainly will not hurt.

## **TÉMOIGNAGES**

Ottawa, le vendredi 26 janvier 1996

### [Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, auquel a été renvoyé le projet de loi C-110 concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour en faire l'examen.

Le sénateur Noël A. Kinsella (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, ce matin, notre premier témoin est un ministre du gouvernement du Yukon. L'usage veut que nous entendions d'abord la présentation du témoin et que nous passions ensuite aux questions des membres du comité. Si cela vous convient également, ministre Nordling, je vous demanderais de faire votre présentation.

L'honorable Alan Nordling, ministre des Services gouvernementaux, gouvernement du Yukon: Merci, monsieur le président et membres du comité.

Si je comparais devant vous aujourd'hui à la place du chef du gouvernement du Yukon, c'est qu'il se trouve à l'heure actuelle au Japon et à Taïwan où il travaille à l'avenir économique du Yukon. Je suis ici aujourd'hui pour discuter de l'avenir constitutionnel du Yukon et parce que le Yukon prend au sérieux le projet de loi C-110. Je tiens personnellement à remercier le Sénat de prendre lui aussi ce projet de loi suffisamment au sérieux pour constituer ce comité spécial.

Pour ma part, je crois qu'il est trop tard pour que ma présence ici serve vraiment à quelque chose. J'ai l'impression d'être une voix dans le désert, ou peut-être une voix du désert.

Avant de commencer ma présentation au nom du gouvernement du Yukon, j'aimerais vous raconter une petite anecdote. Avant de me lancer en droit et en politique, j'étais le directeur général d'un casino à Dawson City, au Yukon. Nous avions engagé un gestionnaire de Las Vegas spécialisé en jeux pour qu'il s'occupe des tables.

Sa principale préoccupation, c'était qu'à la fin de la soirée, la maison ait gagné de l'argent. Parfois lorsque la chance n'était pas du côté d'un donneur, ce type allait lui murmurer à l'oreille: «Ne restez pas là comme un sac de blé. Faites quelque chose.» Que cela serve à quelque chose ou non, pour lui, ça n'avait aucune importance. Il disait: «Battez les cartes différemment, coupez-les en paquets plus gros ou plus petits, tenez-vous sur votre pied droit, sur votre pied gauche, mais faites quelque chose. Ne restez pas là à ne rien faire.»

Je suis ici aujourd'hui parce que je ne voulais pas rester au Yukon à ne rien faire, comme un sac de blé. Je suis venu jusqu'à Ottawa pour vous parler et j'espère que mon message aura une certaine influence, une certaine importance, sinon en ce qui concerne le projet de loi C-110, du moins en ce qui concerne les prochaines discussions constitutionnelles sur la place du Yukon au Canada.

Comme je l'ai dit, ma présence ici ne servira peut-être pas à grand-chose, mais elle ne fera certainement pas de mal.

Therefore, Mr. Chairman, on behalf of the Yukon government, I appreciate the opportunity of speaking to you on Bill C-110. The issue of national unity affects all of us as Canadians and we are pleased to contribute to your consideration and debate on this legislation.

I should like to outline briefly the Yukon government's position on the general issue and on the bill before us. I will provide some background or context on the development of responsible government in the Yukon. I will detail the concerns we have with the bill and with the process to date. Finally, I would like to outline suggestions that the Yukon government has for amending this bill to deal with the concerns raised, and give you some observations regarding how we might work together across the country to resolve the broader issues.

First, Mr. Chairman, we support and recognize the need for government action to address the legitimate problems and concerns of the people in Quebec. Like most Canadians, we know that these cannot be ignored. They demand careful consideration and response from the rest of Canada, and the federal government has a key leadership responsibility in this regard.

We also believe that change and improvement to the federation are shared responsibilities. Governments and citizens in every part of Canada can and should make a contribution. In fact, they must be involved if we are to reach amicable and lasting solutions and be able to move forward together into the next century.

As a part of Canada, far removed geographically from Quebec, let me be clear that we are no less concerned than those closer by. All of us are affected by uncertainty, by preoccupation, and by unstable financial markets. All of us are threatened by the possible loss of part of our country, our heritage and our very identity.

I want to assure members of this committee and, through you, the Government of Canada, that the Yukon government will continue to participate and contribute constructively to the national debate.

That said, Mr. Chairman, I will now turn briefly to our concern with the legislation proposed and the process by which it has reached this point.

First, the bill in its present form creates or furthers a regional approach to confederation and to future constitutional measures. While a regional approach may have some merit, it is not a concept presently in our Constitution or in our system of government. We believe it is premature to introduce the concept through this legislation without benefit of full dialogue and without full appreciation of its implications.

Par conséquent, monsieur le président, au nom du gouvernement du Yukon, je vous remercie de me donner l'occasion de vous entretenir du projet de loi C-110. La question de l'unité nationale touche toute la population du Canada, et nous sommes heureux de vous présenter notre opinion sur ce projet de loi pour que vous puissiez l'étudier et en discuter.

J'aimerais d'abord décrire brièvement la position du gouvernement du Yukon sur cette question en général et sur le projet de loi à l'étude. Dans un premier temps, je tenterai de vous décrire le contexte dans lequel s'inscrit la notion de gouvernement responsable au Yukon. Ensuite, je soulèverai les points qui nous préoccupent au sujet du projet de loi et du processus utilisé jusqu'à présent. Enfin, j'aimerais vous indiquer les modifications que le gouvernement du Yukon aimerait voir apporter au projet de loi pour qu'il réponde aux préoccupations exprimées et vous présenter quelques suggestions sur la façon dont nous pourrions travailler ensemble, partout au pays, pour résoudre les questions d'ordre plus général.

Tout d'abord, monsieur le président, nous sommes conscients que le gouvernement doit prendre des mesures pour donner suite aux problèmes et aux préoccupations légitimes des Québécois et des Québécoises. Comme la plupart des Canadiens et des Canadiennes, nous savons qu'il est impossible de passer outre à ces problèmes et à ces préoccupations qui exigent un examen et des solutions réfléchis de la part du Canada. À cet égard, il incombe au gouvernement fédéral de montrer la voie.

Nous croyons également que la responsabilité des changements et des améliorations à apporter à la fédération est une responsabilité partagée; le gouvernement et l'ensemble de la population peuvent et doivent faire leur part. En fait, leur participation est indispensable si nous voulons trouver des solutions durables, prises à l'amiable, et si nous voulons franchir ensemble le cap du siècle prochain.

D'un point de vue géographique, nous sommes très éloignés du Québec. Je tiens toutefois à préciser que nous ne sommes pas moins inquiets que les régions voisines du Québec. Nous ressentons tous l'incertitude, la préoccupation et l'instabilité des marchés financiers. Nous avons tous peur de perdre une partie de notre pays, de notre patrimoine et de notre identité.

Je tiens à assurer aux membres du comité, et par son intermédiaire, au gouvernement du Canada que le gouvernement du Yukon a participé et contribué de façon constructive au débat national, et qu'il continuera de le faire.

Cela dit, monsieur le président, j'aimerais maintenant aborder brièvement les aspects qui nous préoccupent à propos du projet de loi et du processus qui a mené à son établissement.

Premièrement, sous sa forme actuelle, le projet de loi crée ou favorise une approche régionale face à la Confédération et aux mesures constitutionnelles à venir. Bien que l'approche régionale ait certains mérites, ce concept ne fait pas partie de notre Constitution ni de notre système gouvernemental. Nous croyons qu'il est prématuré d'introduire ce concept dans le projet de loi sans avoir entamé d'abord un dialogue en bonne et due forme et sans en avoir compris pleinement toutes les ramifications.

Second, the bill reflects unilateral decisions and directions determined by the federal government, without the engagement of provincial and territorial governments or any public involvement. It begins a process of *de facto* change to our constitutional arrangements outside the processes or mechanisms which have been formally established. We believe there is danger in such an approach.

Third, it is surely not intended but the result of the legislation may be more likely to provide for future deadlock than an improved mechanism for change. Again, I would say that the regional concept may have merit and some logic, but in our haste to act, we may be inviting unwanted results.

Finally, Mr. Chairman, I must say, from a northern perspective, from a territorial government perspective, we have serious and specific concerns with this bill. There is no recognition in this legislation that Canada north of the 60th parallel exists, that the territories are part of the country, or that our citizens should be entitled to some say about their Constitution.

We are not designated as a region. We are not included in another region. We do not exist. Therefore, we will have no input into issues that might arise under these arrangements. Yet some of those would have a larger impact on us than on any other region or jurisdiction. Every jurisdiction in Southern Canada has been allowed, if not invited, to join as a province and as a full partner in Confederation. In every case, the decisions have been made by the Government of Canada and the people or government of those provinces.

Recent constitutional initiatives, Meech Lake Two and the Charlottetown accords, while not putting our future decisions regarding provincial status on exactly the same ground, recognized that we must at least be involved and that other provinces should not determine our future. This legislation reverses that trend; it takes us back to a formula whereby we have no say and the provinces can veto our aspirations to join as full and equal partners in this country.

Mr. Chairman, I will return to these issues in more depth, but at this point I would like to provide some context for our concerns and outline the nature of government in the Yukon. In doing so, I would like to illustrate why we believe this bill turns back the clock on our place in Canada.

We have had in the Yukon a fully elected legislature resident in the territory for close to 90 years. Yukon citizens elect members to this legislature to make laws, to approve government spending and to represent their interests on a broad range of public issues, just as citizens in Prince Edward Island, Alberta and Ontario do. For close to 20 years we have had a cabinet made up only of

Deuxièmement, le projet de loi est le résultat de décisions unilatérales et d'orientations tracées par le gouvernement fédéral, sans la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux, et sans la participation du public. Ce projet de loi entame un processus de changement *de facto* de nos dispositions constitutionnelles, un processus étranger aux processus et aux mécanismes officiellement établis. Nous croyons que cette approche présente certains risques.

Troisièmement, ce n'est sûrement pas le but visé, mais le projet de loi est sans doute plus susceptible de déboucher sur une impasse que de permettre l'instauration d'un mécanisme amélioré favorisant le changement. Encore une fois, je tiens à dire que le concept de régionalisation a peut-être du bon et une certaine logique, mais si nous agissons trop rapidement, nous risquons d'obtenir des résultats indésirables.

Enfin, monsieur le président, je dois dire qu'en tant que résidents du Nord, en tant que gouvernement territorial, nous sommes très préoccupés par certains aspects de ce projet de loi. Ce projet de loi ne reconnaît aucunement que le Canada s'étend au-delà du 60° parallèle, que les territoires font partie du pays, ni que nos citoyens devraient avoir leur mot à dire au sujet de leur Constitution.

Nous ne sommes pas une région désignée; nous ne faisons partie d'aucune région désignée; bref, nous n'existons pas. Par conséquent, nous n'aurons aucune voix au chapitre concernant les questions susceptibles de surgir dans le cadre de ces dispositions, bien que nous risquions d'être plus touchés par ces questions que toute autre région ou province. Chaque administration dans le Sud du Canada a été autorisée, voire invitée, à se joindre en tant que province et partenaire à part entière à la Confédération. Dans chaque cas, les décisions ont été prises par le gouvernement fédéral et la population ou le gouvernement de ces provinces.

Bien que je n'aie pas l'intention de placer exactement sur un même plan nos décisions futures quant au statut de province, les initiatives constitutionnelles des dernières années, c'est-à-dire l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown, reconnaissaient que nous devions au moins participer et que les provinces ne devaient pas déterminer notre avenir. Le projet de loi que nous étudions renverse cette tendance. Il nous ramène à une formule qui ne nous donne aucune voix au chapitre et permet aux provinces d'opposer leur veto à notre désir de devenir des partenaires à part entière de ce pays.

Monsieur le président, je reviendrai là-dessus plus en détail mais pour l'instant j'aimerais présenter le contexte dans lequel s'inscrivent nos préoccupations et vous décrire la nature du gouvernement du Yukon. J'aimerais ainsi vous montrer pourquoi nous croyons que ce projet de loi est une mesure rétrograde qui nous empêche de prendre pleinement notre place au sein du Canada.

Depuis maintenant 90 ans, l'assemblée législative du Yukon est entièrement constituée de députés élus, résidant au Yukon. Les Yukonnais et les Yukonnaises élisent les députés qui les représenteront à cette assemblée législative et qui adopteront des lois, approuveront les dépenses gouvernementales et représenteront les intérêts des citoyens dans les nombreuses questions elected MLAs, which is responsible for the decision-making of government and is fully accountable to the legislative assembly. Ministers oversee government departments and answer for their activity. We have, in other words, responsible government, and we operate on the same principles that govern parliamentary democracy in the rest of Canada.

The Yukon government has evolved over the past 50 years into a government that in all but a few respects mirrors the administration you would find in any Canadian province. On a day-to-day basis we operate schools and deliver a variety of educational programs. We legislate and support the operations of the Yukon Supreme Court and the Territorial Court. We run correctional facilities. We build and maintain highways. We administer social assistance and deliver other social services to Yukon residents. Suffice it to say, if you were to examine the daily operations of the Yukon government, you would find little difference with administrations in the provinces.

In addition, our government represents the Yukon in all intergovernmental fora. The Minister of Health and Social Services, for example, is working with his counterparts on health and social security reform. The Minister of Renewable Resources is involved in work on a national environmental management framework agreement, and last year chaired the Canadian Council of Ministers of the Environment. The government leader attends the annual premiers conference and this year will host the annual meeting of the western premiers.

Mr. Chairman, these examples are provided not to impress upon you how busy we are but to make an important point: We are an active partner in Confederation. We are elected to manage and represent the interests of our citizens. We are expected to, and we do on a continuous basis, fulfil these responsibilities in the same manner as do provincial governments.

This legislation fails to recognize these realities. It fails to accord to the Yukon and to the Northwest Territories a voice in national debates which may occur about their future. It fails to recognize that there are governments elected to represent the views of all their citizens. It fails to involve them in issues fundamental to the future of this country. It portrays a country missing a northern dimension or region, one-third of its land mass, a large part of its aboriginal heritage, and its claim to being an Arctic nation.

In his speech to the House of Commons in support of Bill C-110, the Prime Minister stated that the federal government had only one goal in introducing this legislation: To ensure the d'intérêt public, tout comme c'est le cas à l'Île-du-Prince-Édouard, en Alberta et en Ontario. Depuis une vingtaine d'années, nous avons un conseil des ministres constitué uniquement de députés élus. Ce conseil est responsable de prendre des décisions gouvernementales, et est tenu de rendre des comptes devant l'assemblée législative. Des ministres supervisent les ministères et ils répondent de leurs activités. Nous avons, autrement dit, un gouvernement responsable, et nous fonctionnons selon les mêmes principes sur lesquels repose la démocratie parlementaire ailleurs au Canada.

Le gouvernement du Yukon est devenu, au cours des 50 dernières années, un gouvernement qui, sur le plan administratif, ressemble en tous points, à quelques exceptions près, à celui de n'importe quelle province du Canada. Dans notre quotidien, nous assurons le fonctionnement des écoles et l'exécution d'une variété de programmes éducatifs. Nous légiférons et nous appuyons les activités de la Cour suprême et de la Cour territoriale du Yukon. Nous dirigeons des centres correctionnels, nous aménageons et nous entretenons des routes, nous administrons des programmes d'aide sociale, en plus d'offrir d'autres services sociaux aux résidents du Yukon. Si vous deviez étudier les activités quotidiennes du gouvernement du Yukon, vous constateriez donc très peu de différence par rapport aux gouvernements provinciaux.

De plus, notre gouvernement représente le Yukon à toutes les tribunes intergouvernementales. Par exemple, le ministre de la Santé et des Affaires sociales travaille avec ses homologues à la réforme des systèmes de soins de santé et de la sécurité sociale. Le ministre des Richesses renouvelables participe actuellement aux travaux entourant un accord-cadre national sur la gestion de l'environnement. L'an dernier, il était président du conseil canadien des ministres de l'Environnement. Le chef du gouvernement assiste à la conférence annuelle des premiers ministres, et cette année, il sera l'hôte de la rencontre annuelle des premiers ministres de la région de l'Ouest.

Monsieur le président, je ne vous cite pas ces exemples pour vous montrer à quel point nous sommes occupés mais pour faire ressortir un point important: nous sommes un partenaire actif au sein de la Confédération. Nous sommes élus pour gérer et pour représenter les intérêts de nos citoyens et de nos citoyennes. On attend de nous que nous nous acquittions de ces responsabilités de la même façon que le ferait un gouvernement provincial, et c'est ce que nous faisons de façon constante.

Le projet de loi ne tient pas compte de ces réalités. Il n'accorde ni au Yukon, ni aux Territoires du Nord-Ouest une voix dans les débats nationaux qui risquent d'influer sur leur avenir. Il ne reconnaît pas que les gouvernements sont élus pour représenter les vues de tous leurs citoyens. Il ne leur accorde pas le droit de participer aux débats fondamentaux entourant l'avenir du pays. Il présente le pays sans sa dimension ou sa région nordique qui constitue le tiers de son territoire, une importante partie de son patrimoine autochtone et la raison qui en fait un pays arctique.

Lors de son allocution devant la Chambre des communes en faveur du projet de loi C-110, le premier ministre a indiqué que le gouvernement fédéral ne visait qu'un seul objectif en présentant

unity and evolution of Canada in order to respond to the aspirations of all Canadians.

I am here to say to you today, on behalf of the Yukon government and on behalf of the Yukon people, that this legislation fundamentally does not promote unity. It ties the hands of the nation on the evolution of Canada, and it definitely does not respond to the aspirations of northerners.

The regional approach, as proposed in Bill C-110, if all people of Canada are encompassed within a region, may provide the framework from which Canadians can effect future change. However, this approach has not benefitted from wide public debate or analysis. I believe this view is corroborated by the fact that numerous academics and experts have come before this committee and questioned the merits of a regional approach. Thoughtful and comprehensive public debate needs to occur.

The regional approach is not the only issue which requires broad public debate before Bill C-110 is made law. The bill before you is a creation of the federal government. It did not benefit from consultation, consideration or input from the provinces, territories or experts, or from consideration by average Canadians. As I said earlier, the bill reflects unilateral decisions and directions determined by the federal government. It begins a de facto change to our Constitution without the benefit of any discussion outside of Ottawa.

Throughout the relatively recent constitutional discussions held in this country, northerners have had varied success in ensuring that their voices were heard. In Canada's original Constitution, provincial status and the changing of provincial borders were a matter between the federal government and the affected parties.

In 1982, the Constitution was amended, requiring approval of the legislative assemblies of two-thirds of the provinces with at least 50 per cent of the population for constitutional amendments, the so-called 7-50 rule. This directly impacted the ability of Yukoners to achieve self-determination and control over their future. However, the Yukon government was conspicuously absent from the 1982 constitutional process.

Similarly, the first round on the Meech Lake Accord in 1987, by changing the consent provisions of the amending formula without the benefit of territorial participation in the discussions, made more difficult any future enhancement of our constitutional role.

During the second round of the debate on the Meech Lake Accord in 1990, the Yukon did contribute and, we believe, brought some important and worthwhile perspectives, options and alternatives to the table. Additional changes were proposed which ce projet de loi: assurer l'unité et l'évolution du Canada, conformément aux souhaits de la population du Canada.

Aujourd'hui, je suis ici pour vous dire, au nom du gouvernement du Yukon et au nom des Yukonnais et des Yukonnaises, que fondamentalement, ce projet de loi ne favorise pas l'unité du pays. Il lie les mains de la nation pour ce qui est de l'évolution du Canada, et il ne répond absolument pas aux aspirations des résidents du Nord.

L'approche régionale, telle qu'elle est proposée dans le projet de loi C-110, peut offrir un cadre de travail à l'intérieur duquel la population pourra décider de son évolution, à condition que tous et toutes fassent partie d'une région. Cependant, le public n'a pas eu l'occasion de débattre en profondeur de cette approche ni de l'analyser. Je crois que cette opinion se trouve corroborée par le fait que de nombreux universitaires et de nombreux experts sont venus témoigner devant ce comité et ont remis en question les mérites de l'approche régionale. Il faut qu'un débat public, exhaustif et éclairé ait lieu.

L'approche régionale n'est pas le seul point à débattre publiquement avant l'adoption du projet de loi C-110. Ce projet de loi est l'oeuvre du gouvernement fédéral. On n'a procédé à aucune consultation, ni recueilli les idées ou les commentaires des provinces, des territoires, des experts et de la population en général. Comme je l'ai déjà dit, le projet de loi reflète des décisions unilatérales et des orientations arrêtées par le gouvernement fédéral. Il met en branle un changement de facto à notre Constitution, et ce avant même qu'on ait pu en discuter à l'extérieur d'Ottawa.

Tout au long des discussions amorcées récemment au pays au sujet de la Constitution, les résidents du Nord qui ont tenté de se faire entendre ont connu un succès mitigé. Dans la Constitution originale du Canada, le statut de province et le redécoupage des limites des provinces se réglaient entre le gouvernement fédéral et les parties concernées.

En 1982, on a modifié la Constitution, de sorte que pour apporter des modifications à la Constitution, il faut maintenant l'approbation des assemblées législatives des deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population. C'est ce qu'on appelle la règle 7-50. Cette règle a influé directement sur la capacité des Yukonnais et des Yukonnaises d'obtenir l'autodétermination et de prendre en main leur propre avenir. Or, lors des négociations constitutionnelles de 1982, le gouvernement du Yukon brillait par son absence.

On a constaté le même scénario lors de la première série de négociations en vue de l'Accord du lac Meech, en 1987. En effet, le changement des dispositions relatives au consentement dans le cadre de la procédure de modification sans que les territoires aient eu l'occasion de prendre part aux discussions a rendu encore plus difficile tout élargissement ultérieur de notre rôle constitutionnel.

Durant la seconde série de négociations en vue de l'Accord du lac Meech, en 1990, le Yukon a apporté sa contribution et, à notre avis, a présenté des perspectives, des options et des solutions de rechange importantes et valables. Des changements supplémentai-

were more constructive in their treatment of the Yukon and Northwest Territories.

The Charlottetown Accord, agreed to by all first ministers, including the first ministers of the Yukon and Northwest Territories, further addressed and improved the provisions for the creation of new provinces and for defining the relationship between the northern territories, the provinces and federal institutions. However, the Charlottetown Accord was ultimately defeated, largely because a majority of Canadians felt that they had not been given ample voice in the process.

The legislation before you, Bill C-110, does not reflect the discussions of the past decade which culminated in a consensus at Charlottetown. It does not reflect a broad consensus of Canadians. It does not even reflect the geographic and democratic realities of our nation.

We are concerned, as are many of the other witnesses who have come before you this week, that, as written, Bill C-110 does not set the stage for or encourage open debate among Canada's partners. We fear that Bill C-110 will create a deadlock in future constitutional discussions.

Mr. Chairman, I will conclude with some observations and recommendations regarding possible amendments to the bill before you and regarding how, from the Yukon perspective, we might move forward in the coming months.

Our preference, frankly, is that this legislation not proceed. For the reasons mentioned earlier, we believe that the substance and the manner in which it was developed — without involvement of the provinces and territories — are seriously flawed. We do not believe that the concept of regionalization, its implications and long-term consequences, have been sufficiently considered or endorsed throughout Canada to legislate in this way at this time.

Recognizing, however, that the Government of Canada may not be inclined toward such a course of action, I would offer amendments in two areas to address northern concerns: First, the bill could be amended to include and recognize a northern region consisting of the Yukon, the Northwest Territories and, in future, Nunavut. Recognizing the size of our population, we would not insist at this time, that such a region have the full range of veto rights awarded to other regions or individual provinces. The North should, however, have a comparable voice or veto with respect to matters included in sections 42(a), (c), (e) and (f) of the Constitution; that is:

(a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada:

res ont alors été proposés, prévoyant une approche plus constructive face au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest.

L'Accord de Charlottetown, sur lequel se sont entendus tous les premiers ministres, y compris ceux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, améliorait les dispositions prévoyant la création de nouvelles provinces et la définition des relations entre les territoires du Nord, les provinces et les organismes fédéraux. Cependant, en fin de compte, l'Accord de Charlottetown a été rejeté surtout parce qu'une majorité de Canadiens et de Canadiennes ont eu l'impression de n'avoir pas eu suffisamment voix au chapitre.

Le projet de loi à l'étude, le projet de loi C-110, ne reflète aucunement les discussions des dix dernières années, qui ont abouti au consensus de Charlottetown, pas plus qu'il ne reflète un important consensus de la part de la population canadienne. Il ne tient même pas compte des réalités géographiques et démographiques de notre pays.

Nous craignons, tout comme de nombreux autres témoins qui ont comparu devant vous cette semaine, que le projet de loi C-110 sous sa forme actuelle ne permette, ni ne favorise un débat ouvert entre les partenaires au sein du Canada. Notre crainte, c'est qu'il mène à une impasse lors des prochains pourparlers constitutionnels.

Monsieur le président, je terminerai en vous présentant certaines observations et certaines recommandations concernant les modifications qui pourraient être apportées au projet de loi et la façon dont, selon la perspective du Yukon, nous pourrions procéder au cours des prochains mois.

Nous préférerions nettement que le projet de loi ne soit pas adopté. Pour les raisons que nous avons déjà mentionnées, nous croyons que la teneur même du projet et la manière dont il a été élaboré — sans la participation des provinces et des territoires — comporte de graves lacunes. Nous croyons que le concept de régionalisation, ses répercussions et ses conséquences n'ont pas été suffisamment analysés, ni appuyés par la population du Canada pour justifier qu'on légifère maintenant de cette manière.

En reconnaissant toutefois que le gouvernement du Canada puisse ne pas favoriser une telle option, je vous propose d'apporter des changements dans les deux secteurs suivants, de manière à répondre aux préoccupations des résidents du Nord. Tout d'abord, on pourrait modifier le projet de loi pour inclure et reconnaître une région du Nord regroupant le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et, d'ici peu, le Nunavut. Étant donné la faible densité de population de la région, nous n'insisterions pas, à l'heure actuelle, pour que la région bénéficie de tous les mêmes droits de veto que ceux accordés à d'autres régions ou à certaines provinces. Le Nord devrait toutefois avoir une voix comparable au chapitre ou un droit de veto en ce qui concerne les dispositions prévues aux alinéas 42.1 a), c), e) et f) de la Constitution, c'est-à-dire:

a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada:

- (c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;
- (e) the extension of existing provinces into the territories; and
- (f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

All of these subsections impact directly and specifically on the territories.

Alternately, the bill could be amended to, first, provide that any changes pursuant to subsections 42(1)(a), (c) and (e) that would adversely affect or directly impact the territories would not be introduced or made without prior consent of the territories and, second, remove subsection 42(1)(f) completely from application of the bill.

Mr. Chairman, in proposing these amendments, I wish again to emphasize that these are not our first preference or ideal solutions. They are put forward as a means by which the Government of Canada can address a serious error — we hope oversight — in its proposed legislation. They are not unreasonable or unworkable amendments, and do not affect the ability of Canada and existing provinces to govern themselves or make important changes regarding the operation of the country. They simply acknowledge a fact: The North is a part — a very large part — of this country. They acknowledge a principle or right: People in the North are Canadians and they must be afforded the opportunity, like all other Canadians, to decide on their own futures and represent their own interests. We are not asking for provincial status at this time. We are not seeking special powers. However, we will not accept a version of Canada which leaves us out, or takes us back to a time when others assumed they could make decisions for us.

Where do we go from here? Mr. Chairman, we understand that this legislation is only part of the federal government's unity package. While the other parts are not specifically within the mandate of this committee, we cannot entirely separate them.

We believe that national unity initiatives must include measures which address the needs of Quebec and also the needs of other Canadians. In 1997, governments will convene a constitutional conference on the amending formula. We will work hard to be constructive at that conference, and to contribute to a fruitful outcome.

Other changes required can, we believe, be accomplished without formal constitutional change if there is mutual will to proceed. In that respect, we encourage the Government of Canada to give high priority to seriously revisiting its roles and responsibilities vis-à-vis those of the provinces and territories. We are not advocating wholesale decentralization; we are advocating rationalization, removal of overlap and clarification. We are advocating dialogue without predetermined or rigid

- c) le nombre de sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

Toutes ces dispositions ont des répercussions directes et précises sur les territoires.

Une autre solution consisterait à modifier le projet de loi pour faire en sorte que tout changement visant les alinéas 42.1 a), c) et e) susceptible d'avoir des répercussions négatives ou directes sur les territoires ne puisse être adopté sans le consentement préalable des territoires et pour soustraire entièrement l'alinéa 42.1 f) de l'application du projet de loi.

Monsieur le président, en proposant ces changements, je tiens à vous rappeler qu'il ne s'agit pas là de notre premier choix ni d'une solution idéale. Ces changements vous sont présentés uniquement comme un moyen grâce auquel le gouvernement du Canada pourrait remédier à une grave erreur, nous l'espérons involontaire, que renferme le projet de loi. Ces changements sont raisonnables et réalisables, et ils n'influent en rien sur la capacité du Canada et des provinces actuelles de gouverner leur pays ou d'apporter d'importants changements au fonctionnement du pays. Ils reconnaissent simplement un fait: le Nord est une région, et une très grande région de ce pays. Ces changements reconnaissent un principe ou un droit: les résidents du Nord sont des Canadiens et des Canadiennes à part entière, et ils doivent avoir la possibilité, comme le reste de la population du Canada, de décider de leur avenir et de représenter leurs propres intérêts. Nous ne sommes pas en train de réclamer le statut de province, ni des pouvoirs spéciaux. Cependant, nous n'accepterons pas une version du Canada qui nous exclut ou qui nous ramène à une époque où d'autres s'arrogeaient le droit de décider pour nous.

Et maintenant, que devrions-nous faire? Monsieur le président, nous savons que ce projet de loi n'est qu'un élément du plan d'unité nationale du gouvernement du Canada. Bien que les autres éléments ne relèvent pas du mandat de votre comité, nous ne pouvons les en dissocier complètement.

Nous croyons que les initiatives d'unité nationale doivent comprendre des mesures qui répondent non seulement aux besoins du Québec, mais encore de ceux du reste du Canada. En 1997, les gouvernements se réuniront à l'occasion d'une conférence constitutionnelle pour discuter de la formule d'amendement. Nous essaierons avec acharnement d'être constructifs et de produire un résultat positif.

Nous croyons que les autres changements requis peuvent être apportés sans changer officiellement la Constitution, à condition qu'il y ait volonté de la part de tous et chacun de procéder. À cet égard, nous encourageons le gouvernement du Canada à étudier en priorité ses rôles et ses responsabilités face à ceux des provinces et des territoires, et à les revoir en profondeur. Nous ne voulons pas pousser pour la décentralisation à tout prix; nous sommes simplement en faveur de la rationalisation, de l'élimina-

positions. The results should be based on service to the public, accountability and efficiency; not politics. We encourage dialogue on practical solutions to issues of Canadian unity similar to those that are being worked out between First Nations and the federal government regarding self-government and inherent rights of aboriginal people.

Mr. Chairman, I stated at the outset that Canada has a leadership role. That is obvious and inescapable. However, it will not be enough for the Government of Canada to act alone, and it will not be successful. The future of Canada is a matter for all Canadians, and all parts or regions of the country. Mr. Chairman, we urge you to make this point. The provinces and the territories must be part of the solution. We must engage seriously and cooperatively to find solutions. We must have collective responsibility for the problems, and we must have collective ownership of whatever new arrangements emerge.

There has been discussion regarding involvement of citizens outside government in the process through constituent assemblies or other means. Those ideas, too, need further consideration. Ultimately, governments must approve and put in place any new arrangements, but we must balance our role with that of the public. There is a place and a need for both.

The Prime Minister has also spoken about a spirit of cooperation and a partnership which should inspire us to continue building this country. The Yukon government agrees wholeheartedly.

On behalf of the Yukon government and all Yukoners, I will make a commitment to you here today and to the rest of the country that we are prepared to come to the table to work with all other partners in Canada to reach practical solutions to address issues now facing the country.

Mr. Chairman, I thank you again for the opportunity to outline our perspective on Bill C-110. I would be pleased to answer questions or to discuss any issues raised in our submission with committee members.

#### [Translation]

Senator Rivest: You recall in your brief the importance of the two territories, in particularly the Yukon, and the very legitimate concerns that they have.

You correctly note that the bill, while not constitutional in nature but nevertheless closely associated with constitutional matters, makes no mention whatsoever of the existence or reality of the Northwest Territories and the Yukon. You raise a very good tion des chevauchements et de la clarification des rôles. Nous favorisons un dialogue sans position ferme ou prédéterminée; les objectifs devraient être le service à la population, l'obligation de rendre des comptes et l'efficacité, pas la politique. Nous voulons un dialogue en faveur de solutions pratiques aux problèmes de l'unité canadienne, comme ce qui se fait actuellement entre les premières nations et le gouvernement fédéral concernant l'autonomie gouvernementale et les droits propres aux peuples autochtones.

Monsieur le président, dès le début, j'ai dit que le Canada avait un rôle de chef de file: ce rôle est évident et inéluctable. Mais si le gouvernement du Canada agissait seul, ce ne serait pas suffisant, et ses efforts seraient voués à l'échec. L'avenir du Canada repose entre les mains de tous les Canadiens et Canadiennes, de chaque partie ou région du pays. Monsieur le président, nous vous exhortons à transmettre ce message: les provinces et les territoires doivent faire partie de la solution. Nous devons nous engager sérieusement à trouver des solutions par la voie de la coopération. Nous avons la responsabilité collective des problèmes auxquels nous sommes confrontés, et nous devons assumer collectivement n'importe quelle nouvelle disposition.

On a parlé de la possibilité de faire participer au processus des citoyens et des citoyennes ne faisant pas partie du gouvernement par l'entremise, entre autres, d'assemblées constituantes. Ces idées méritent également qu'on s'y attarde davantage. En bout de ligne, les gouvernements doivent approuver et mettre en oeuvre les nouvelles dispositions, mais nous devons assumer notre rôle sans empêcher le public d'assumer le sien. Il y a un besoin et une place pour chaque rôle.

Le premier ministre a également dit qu'un esprit de collaboration et de partenariat devrait nous pousser à continuer de construire notre pays. Le gouvernement du Yukon est entièrement d'accord.

Au nom du gouvernement du Yukon, de tous les Yukonnais et de toutes les Yukonnaises, je vais prendre un engagement aujourd'hui devant vous et devant le reste du pays: nous sommes prêts à participer aux travaux, de concert avec les autres partenaires du Canada, en vue de trouver des solutions pratiques aux problèmes auxquels le pays est actuellement confronté.

Monsieur le président, je vous remercie encore une fois de m'avoir donné la chance de faire valoir notre point de vue au sujet du projet de loi C-110. Maintenant, c'est avec plaisir que je répondrai aux questions des membres du comité et que je discuterai, si vous le désirez, des sujets abordés dans notre présentation.

## [Français]

Le sénateur Rivest: Dans votre document, vous nous rappelez avec raison l'importance et les préoccupations des deux territoires, en particulier, celui du Yukon. On sait que ce sont des questions extrêmement légitimes.

Vous avez noté avec raison, dans un projet de loi qui n'est pas de nature constitutionnelle, mais qui touche de très près certaines questions constitutionnelles, que l'on ne fait nullement mention de l'existence et de la réalité des Territoires du Nord-Ouest et du point, just as the aboriginal representatives did when they outlined their specific concerns.

I realize that the demands and concerns of the Yukon are extremely legitimate. I agree with you that these must be addressed as soon as possible because they are wholly legitimate.

With respect to Canadian unity, and taking into account the fundamental problem with Quebec, of course, do you believe that the Quebec problem can be addressed in any significant, concrete way? The only real threat to Canadian unity is the Quebec problem.

Considering the demands of the Yukon and Northwest Territories and those of the aboriginal people, the issue of reforming Canadian institutions such as the Senate or the spending power question, do you not feel that the Quebec issue should be the focus of our discussions and number one on the list of priorities when it comes to constitutional reform?

You underscore in your submission the very serious threat of separation and of the break-up of Canada if the Quebec problem is not resolved. The country will break up and this could happen fairly quickly. We are talking about months or years, depending on what Mr. Bouchard will decide. Any other demands and concerns that Canadians may have about the modernization of the country could be illusory.

## [English]

Mr. Nordling: To start with your last comment first, senator, yes, I absolutely agree. Some of what we are doing is illusory, and perhaps Bill C-110 is an example of just that. I am not sure because we have not looked long enough or hard enough at it to know whether it is constitutional or what effect it will have, whether it will have no effect or a tremendous effect. Perhaps it is an attempt by the federal government to fulfil a promise. I will not say "pay lip-service" because that might be an unfair attack. Their intentions may be more genuine than that. We do not know that.

I do not mind seeing the federal government trying to do something — again, not to stand around looking like a sack of wheat and letting things happen, letting the chips fall where they may, so to speak. The problem we have with Bill C-110 is that it may not hurt. However, it may cause problems. When you have a cold, you take chicken soup, which may not help but which will not hurt. The same is true in this case.

In this case, we do not know whether or not Bill C-110 will cause problems, which it may do in terms of regionalization causes. From our point of view, it simply leaves us out. We are forgotten completely. It is annoying to think that because the federal government does not know what to do with us they have ignored us completely. It would have helped if there were a clause in Bill C-110 simply stating that it is recognized that the territory

Yukon. Comme les autochtones l'avait d'ailleurs indiqué en ce qui concerne leurs problèmes particuliers, je pense que vous avez soulevé un très bon point.

Je suis au courant que les revendications et les préoccupations du Yukon sont extrêmement légitimes. Je partage votre avis à l'effet que l'on doit y apporter une réponse dans les délais les plus rapides, parce que ce sont des revendications tout à fait légitimes.

Pour ce qui est de l'unité canadienne, et considérant bien sûr le problème fondamental du Québec, est-ce que vous croyez qu'il y a, dans l'ordre des priorités, une réponse urgente, significative et concrète à la question du Québec? La seule menace réelle à l'unité du Canada est la question québécoise.

En regard des revendications du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, de celles des autochtones, et eu égard à la réforme des institutions canadiennes comme le Sénat ou à la révision du pouvoir de dépenser, est-ce que, dans votre ordre de priorités pour sauvegarder l'unité canadienne, vous ne croyez pas que la question québécoise doit être au coeur des discussions et venir en première ligne des préoccupations de toute espèce de réforme consitutionnelle?

Vous soulignez dans votre mémoire la menace extrêmement sérieuse d'une séparation et d'un éclatement du Canada si la question du Québec n'est pas réglée. Le pays va éclater et cela peut survenir d'une façon assez rapide. On parle en termes de mois ou d'années, selon la décision que prendra M. Bouchard. Toutes les autres revendications et préoccupations de l'ensemble des Canadiens sur la modernisation du pays risquent d'être illusoires.

#### [Traduction]

M. Nordling: Pour commencer par votre dernier commentaire, je suis absolument d'accord avec vous, sénateur. Certaines de nos mesures sont illusoires, et peut-être que le projet de loi C-110 l'est aussi. Je n'en suis pas sûr parce que nous ne l'avons pas examiné d'assez près pour savoir s'il est constitutionnel ou si son incidence sera grande ou nulle. Le gouvernement fédéral essaie peut-être de remplir une promesse. Je ne dirai pas qu'il s'agit de paroles en l'air, parce que ça pourrait être injuste. Ses intentions sont peut-être sincères, je n'en sais rien.

Je n'ai pas d'objection à ce que le gouvernement fédéral essaie d'agir — encore une fois, pour ne pas regarder bêtement les choses se produire, en quelque sorte. Ce qui nous inquiète au sujet du projet de loi C-110, c'est qu'il ne fera peut-être pas de mal, mais il peut causer des problèmes. Le bouillon de poulet que vous prenez quand vous avez le rhume ne vous aidera peut-être pas guérir, mais il ne vous fera pas de mal. C'est la même chose dans ce cas-ci.

Dans le cas qui nous occupe, nous ne savons pas si le projet de loi C-110 ne causera pas de problèmes, ce qui est possible en matière de régionalisation. Nous nous sentons écartés du processus, tout simplement. On nous oublie complètement. C'est ennuyeux de penser que le gouvernement fédéral, ne sachant pas quoi faire de nous, nous néglige complètement. Il aurait été utile que le projet de loi C-110 reconnaisse que le territoire situé au

north of the 60th parallel comprises one-third of Canada's land mass and that sometime in the future we will revisit their involvement. If that were done, we would at least have been acknowledged.

As a Yukoner, I am prepared to wait my turn for a constitutional amendment concerning provincial status. I think you are right when you say that it is Quebec's turn. The possibility of Quebec leaving Canada is very real and immediate. Who knows what may happen with the rest of Canada in 50 years?

Before I left Yukon I was at the airport where I told several people I know that I was coming down to Ottawa to address the Senate committee on the Constitution. They said, "Tell them we are going to join Alaska. Tell them we are going to have our own referendum." Although, such a prospect is remote at best in the immediate future, who knows what will happen 50 years from now. Yukon has close ties with Alaska.

There are the Arctic Winter Games in Alaska in which kids from Yukon, the Northwest Territories, Northern Quebec and Northern Alberta will compete. My son plays basketball in Whitehorse. He travels to Skagway, Haines and Anchorage, Alaska to compete. Our national resources are shipped out through the port of Skagway, Alaska. It is not impossible to think that the Yukon may turn its attention toward Alaska.

As I say, the prospect is remote, but who knew that the former Soviet Union would collapse or that the Berlin Wall would come down. In hindsight, we can say we saw it coming, we told you so, but not many people can say that honestly.

Senator MacEachen: Thank you, Mr. Nordling, for your presentation and for setting forth in your paper a broad landscape which affects Yukon and telling us how the future will unfold and how you would like it to unfold. That is all very useful.

Yesterday, Mr. Claude Ryan from the province of Quebec testified before the committee. He urged upon the Government of Canada that the principal priority for the country and for the government is the Quebec question. Senator Rivest has said that the Quebec situation is the only current threat to the unity of Canada.

It is from that perspective that we must look at this bill. It is not intended to deal with the broad question of constitutional change affecting all the aspirations of all the provinces, of the aboriginal people, of the territories. It has a very limited, precise purpose. From that point of view, it seems to me that your concerns take on an entirely different perspective. If this bill were brought forward to deal with many broad questions of the Constitution but the Yukon were left out, then you would have a legitimate complaint, or a more powerful complaint.

The minister testified before us that the bill — and I agree — has a very limited purpose, a very precise purpose. It is a response solely to the commitments which the Prime Minister made in the context of the referendum. The bill must be seen in that light.

nord du 60<sup>e</sup> parallèle représente le tiers du territoire canadien, et indique que la participation de ceux qui y vivent sera réexaminée un moment donné. Ainsi, nous aurions au moins été reconnus.

En tant que Yukonnais, je suis prêt à attendre une éventuelle modification constitutionnelle pour l'obtention du statut de province, car il est vrai, comme vous le dites, que c'est le tour du Québec. La sécession du Québec est une possibilité bien réelle et immédiate. Qui sait ce que l'avenir réserve au reste du Canada dans 50 ans?

Les gens à qui j'ai dit à l'aéroport que je venais à Ottawa témoigner devant le comité sénatorial s'intéressant à la Constitution m'ont dit de vous dire que nous allions nous annexer à l'Alaska, que nous allions tenir notre propre référendum. Cette possibilité est lointaine, du moins pour le moment, mais qui sait ce qui arrivera dans 50 ans. Le Yukon a des liens étroits avec l'Alaska.

Les Jeux d'hiver de l'Arctique ont lieu en Alaska et les jeunes du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest, du nord du Québec et du nord de l'Alberta y participeront. Mon fils joue au basket-ball à Whitehorse. Il va jouer à Skagway, Haines et Anchorage en Alaska. De plus, nos ressources naturelles sont expédiées par le port de Skagway, en Alaska. Il n'est pas impossible que le Yukon manifeste de l'intérêt pour l'Alaska.

Comme je l'ai dit, cette possibilité est lointaine, mais qui aurait pu prédire que l'ancienne Union soviétique éclaterait ou que le mur de Berlin tomberait? Rétrospectivement, nous pouvons dire que nous avons pressenti l'avenir, mais peu nombreux sont ceux qui peuvent honnêtement dire qu'ils ont vu venir les choses.

Le sénateur MacEachen: Je vous remercie, monsieur Nordling, de votre déclaration dans laquelle vous donnez un bon aperçu de ce qui touche le Yukon, de ce que l'avenir nous réserve et de ce que vous aimeriez qu'il arrive. C'est très utile.

Hier, nous avons accueilli M. Claude Ryan, de la province de Québec. Il a demandé instamment au gouvernement du Canada et au pays d'accorder la priorité à la question du Québec. Le sénateur Rivest a signalé que la situation du Québec est actuellement la seule menace à l'unité du Canada.

C'est dans cette perspective que nous devons examiner le projet de loi. Il ne vise pas à régler la vaste question de la révision constitutionnelle liée aux aspirations de l'ensemble des provinces, des autochtones et des territoires. Il a un objectif précis très limité. Dans ce sens, il me semble que vos préoccupations prennent une dimension entièrement différente. Si le projet de loi visait à régler de nombreuses grandes questions constitutionnelles et que le Yukon était écarté, votre revendication serait légitime et plus significative.

Le ministre a dit dans son témoignage devant nous, et je suis d'accord avec lui, que le projet de loi a un objectif très précis et très limité. Le projet de loi répond seulement aux engagements que le premier ministre a pris dans le contexte du référendum. Il

Therefore, it is wrong to think that this bill with this slender purpose can solve all these broader problems. It is impossible.

I am not a constitutional authority like my colleagues across the table, but it would appear to me that the amendments which you propose would deeply affect the interests of the provinces and the other territories, and you are proposing that we amend the bill to undertake changes which affect others and about which there has been absolutely no consultation.

Can you or will you acknowledge that this is a very limited bill with a very precise purpose? The constitutional question is very broad, and it must and will be addressed under the terms of the Constitution within a short period of time, and presumably everything will be on the table.

Mr. Nordling: I do not hesitate to agree that the intention of this legislation is limited in scope: it is to fulfil a commitment made. The concern is whether that is all it does. I do not mind for a moment the federal government trying to do something; however, I do not want it to cause more problems than it solves. It may solve the problem of the federal government fulfilling its commitment, but it may create more problems of which we are not now aware and of which we will become aware as time goes on, particularly with respect to regionalization and whether we are amending the Constitution without the proper procedures. I will not repeat all the arguments you have heard over the last week.

In fulfilling the limited and precise purpose which this act was intended to do, that limited precise purpose should have been spelled out in the act. If the Yukon and the Northwest Territories, the whole Arctic region of Canada, was not meant to be included, then there should have been a clause in the act which said that this act recognizes that there is a large part of Canada that is not dealt with in this act and that they will be dealt with in the future.

As I said to a previous questioner, the Yukon is prepared to wait for its turn. It is not our turn now. I am not asking you as a Senate committee to put all the aspirations of the Yukon in Bill C-110. However, I am saying that, from our point of view, it is a dangerous precedent for the Prime Minister of Canada to say, "My intention in this bill is to promote the unity of all Canadians," and then to completely ignore what I consider an important part of Canada. The north is an important part of Canada. The Yukon has only one seat in the House of Commons, and there are only 30,000 people, but we are a vast storehouse of resources. In the future, it will be important to recognize that we in the Yukon are fierce Canadians, because Canada will need us. If we are shunted aside, ignored, and are not fierce Canadians, who knows what will happen in the future?

We do not have to go back very far to see the Americans coming into our part of Canada and building the Alaska Highway despite what Canada wanted to do. They built a pipeline from Norman Wells to Whitehorse to supply oil. They flew the American flag. They did not recognize the sovereignty of Canada in the north. More recently, we had the ice breaker *Polar Sea* go

doit être examiné dans cette perspective. Par conséquent, il est faux de croire que le projet de loi peut ainsi résoudre d'autres problèmes plus vastes. C'est impossible.

Je ne m'y connais pas autant que mes collègues d'en face en matière constitutionnelle, mais il me semble que les modifications que vous proposez toucheraient beaucoup les intérêts des provinces et des autres territoires. En outre, vous proposez que nous amendions le projet de loi pour apporter des modifications qui se répercuteront sur les autres partenaires et pour lesquelles aucune consultation n'a eu lieu.

Pouvez-vous reconnaître qu'il s'agit d'un projet de loi dont l'objectif est très limité et très précis? La question constitutionnelle est très vaste, et elle sera examinée très bientôt conformément à la Constitution et, apparemment, tout sera sur la table.

M. Nordling: Je conviens sans hésitation que la portée du projet de loi est limitée et qu'elle vise à répondre à l'engagement pris. Il faut toutefois se demander si c'est là son seul objectif. Je n'ai pas d'objection à ce que le gouvernement fédéral essaie d'agir, mais je ne veux pas qu'il crée plus de problèmes qu'il n'en règle. Le projet de loi peut permettre au gouvernement fédéral de remplir son engagement, mais il peut causer des problèmes insoupçonnés dont nous prendrons conscience plus tard, particulièrement en ce qui concerne la régionalisation et le respect de la procédure de révision de la Constitution. Je ne reprendrai pas tous les arguments que vous avez entendus la semaine dernière.

Il aurait fallu préciser dans le projet de loi que son objectif est précis et limité. S'il était convenu de ne pas inclure dans le projet de loi le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, toute la région arctique du Canada, il aurait fallu mentionner que le projet de loi exclut une grande partie du Canada, dont il sera toutefois question plus tard.

Comme je l'ai dit plus tôt en réponse à la question d'un autre sénateur, le Yukon est prêt à attendre son tour. Ce n'est pas encore notre tour. Je ne vous demande pas d'inscrire toutes les aspirations du Yukon dans le projet de loi C-110. Cependant, selon nous, la situation est dangereuse quand le premier ministre du Canada déclare qu'il veut promouvoir l'unité de tous les Canadiens dans un projet de loi qui ignore complètement ce qui est pour moi une partie importante du pays. Le Nord est une partie importante du Canada. Le Yukon a seulement un siège à la Chambre des communes et ne compte que 30 000 habitants, mais il possède beaucoup de ressources. Dans l'avenir, il sera important de reconnaître que nous sommes vraiment Canadiens, parce que le Canada aura besoin de nous. Si l'on nous écarte, nous ignore et ne nous considère pas comme des Canadiens, qui sait ce qui arrivera plus tard?

Il n'y a pas si longtemps encore, les Américains ont construit chez nous la route de l'Alaska malgré les intentions du Canada. Ils ont construit un oléoduc allant de Norman Wells à Whitehorse et ils ont déployé le drapeau américain. Ils n'ont pas reconnu la souveraineté du Canada dans le Nord. Plus récemment, la présence du brise-glace *Polar Sea* dans le passage du Nord-Ouest through the Northwest Passage with very little recognition by the Americans that Canada has sovereignty over those waters.

It is important, if Canada is to be an Arctic nation and recognize all peoples in its discussion on unity, that the Yukon, Northwest Territories, north of 60 be mentioned somewhere in this bill. If not, I will back off even further. I am only asking for a tiny recognition. If it has a limited and precise purpose, and it is only temporary until the whole issue of the constitution and unity can be dealt with, then why is there not a clause in this bill which says it is in effect for a period of five years or until 1997 when a more complete and full debate can take place with input from Canadians all across Canada?

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I appreciate what the witness has said. In my opinion, the Yukon has the tremendous potential that he has described. In a recent study of Canadian foreign policy which I co-chaired with my colleague Senator Gauthier, who was then a member of the House of Commons, we cited the Arctic as one of the great dimensions of Canadian foreign policy. The destiny of Canada is linked both internationally and domestically with the Arctic and all the relationships which derive from that. In my opinion, the potential of the Arctic and the territories has been so well stated in other aspects of Canadian life that the tiny recognition for which you ask in this bill would not do justice to the subject. You should not settle for a tiny recognition.

**Mr. Nordling:** As you said, senator, this bill is only one tiny part of the constitutional debate. I am sure in future discussions, as I said, we will contribute, and will want recognition.

Senator Beaudoin: Senator MacEachen has stated that the Arctic region of our country is of tremendous importance. The famous phrase of Voltaire comes to mind when he was talking about "la Nouvelle France". He said, "ces quelques arpents de neige." Two or three centuries later and we are still talking about it. Obviously, this part of the country of is of great importance.

I have been involved in previous committees in which we had discussions with representatives of the Yukon and the Northwest Territories. I understand that you prefer, by far, the formula of 1871.

Mr. Nordling: Yes.

Senator Beaudoin: Ottawa may create unilaterally a province from the territories and it may adjust the boundaries of the territories. However, there is one aspect which has always greatly concerned me. Other provinces are interested in perhaps — in saying "perhaps", I am being prudent — annexing a territory, but the question is greater than that. The same thing applies with respect to the amending formula. The amending formula is based on a formula of two-thirds and 50 per cent. Currently, the country is comprised of 10 provinces. We do not know what the future will bring. I understand that the territories have the ambition to become provinces one day, but we must conclude from that desire that not only are the territories interested, but the whole of Canada is interested because such a

a suscité de la part des Américains une reconnaissance bien timide de la souveraineté du Canada dans ces eaux.

Il est important, si le Canada doit être une nation arctique et s'il doit reconnaître tous les intervenants dans sa discussion sur l'unité, que le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le nord du 60e parallèle soient inscrits quelque part dans le projet de loi. Sinon, je serai encore plus récalcitrant. Je demande seulement une petite reconnaissance. Si le projet de loi a un objectif limité et précis, qui est temporaire, le temps de régler la question de la Constitution et de l'unité, alors pourquoi n'y a-t-il pas une disposition dans le projet de loi qui indique qu'il est en vigueur pour cinq ans ou jusqu'en 1997, jusqu'à ce qu'un débat plus complet ait lieu avec la participation des Canadiens de tout le pays?

Le sénateur McEachen: Monsieur le président, je reconnais ce que dit le témoin. Il est vrai que le Yukon possède l'énorme potentiel dont il parle. Dans une récente étude sur la politique étrangère canadienne que j'ai coprésidée avec mon collègue le sénateur Gauthier, qui était alors député, nous avons signalé que l'Arctique était l'une des grandes dimensions de la politique étrangère canadienne. La destinée du Canada est liée à l'Arctique, tant sur le plan international que sur le plan national. À mon avis, le potentiel de l'Arctique et des territoires a été tellement bien confirmé dans d'autres aspects de la vie canadienne que cette minime reconnaissance que vous demandez ne vous rendrait pas justice. Vous ne devriez pas vous contenter d'une petite reconnaissance.

M. Nordling: Comme vous l'avez dit, sénateur, ce projet de loi n'est qu'un petit élément dans le débat constitutionnel. Je suis certain que nous apporterons notre contribution aux discussions futures et que nous demanderons d'être reconnus.

Le sénateur Beaudoin: Le sénateur MacEachen a indiqué que la région arctique de notre pays revêtait une importance énorme, ce qui me fait penser aux propos célèbres de Voltaire qui a comparé la Nouvelle-France à «ces quelques arpents de neige». Nous en parlons encore deux ou trois siècles plus tard. Il est évident que cette partie du pays est très importante.

J'ai déjà eu l'occasion de discuter avec des représentants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, durant d'autres travaux de comité. Je crois comprendre que vous préférez de loin la formule de 1871.

M. Nordling: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Ottawa peut créer de façon unilatérale une province dans les territoires et il peut en modifier les frontières. Cependant, il y a un aspect qui m'a toujours beaucoup préoccupé. D'autres provinces aimeraient peut-être — et je dis «peut-être» pour être prudent — annexer un territoire, mais la question va encore plus loin. Cela touche aussi la procédure de révision de la Constitution, selon la formule des deux tiers des provinces et de 50 p. 100 de la population. Actuellement, le pays compte dix provinces. Nous ne savons pas ce que l'avenir nous réserve. Je crois comprendre que les territoires veulent obtenir le statut de province un jour, mais il faut dire que ce ne sont pas seulement les territoires qui s'intéressent à la chose, mais aussi tout le Canada, parce que cette situation modifierait la procédure

development would change the amending formula. It changes the number of provinces. It has a tremendous effect on many domains in our lives. To go back to the formula of 1871 is not easy because all the provinces — not just Quebec, but the west as well — will say that they are interested in what happens to the territories. Quebec will say it is interested because the amending formula is based currently on 10 provinces. In other words, everything that happens in the north is of tremendous importance to Quebec. Ontario may say the same thing as well as the Atlantic provinces.

Under section 42 the formula is 7-50. I understand that you disagree with it and would like to see an amendment, if possible.

**Mr. Nordling:** That is an interesting issue. We would prefer to deal with the federal government alone.

I am looking for Senator Murray because, in discussing this issue, we are in his territory at the present time.

Senator Beaudoin: He will not be here today.

The Chairman: For the information of our witness, several opposition members of the Senate cannot be here because they are attending the funeral of the daughter and grandson of one of our colleagues. Senator Murray is among that group.

Mr. Nordling: Mr. Chairman, there was some discussion when the Meech Lake Accord was signed, and the Yukon was concerned then about provincial status. Senator Murray wrote to us and expressed the same concern as you are expressing, Senator Beaudoin, about two more territories becoming provinces. Should that happen, it would affect the 7-50 rule. His point was that it would be possible to make amendments without the support of a single province in Western Canada. He expressed that concern. He told Yukoners on behalf of the Prime Minister back in 1988 that the situation of the territories had not been and was not static. It would continue to evolve. He said that, as the Prime Minister stated in the House of Commons on October 21, 1987, he was fully committed to taking steps to facilitate and accelerate the political evolution of Canada's north.

Again we have the current Prime Minister expressing the same sentiments: "Do not worry, Yukon, because we, the federal government, will look after you."

It is interesting that when we look back on our struggles to be heard in Canada, our allies have come from some unlikely places. Frank McKenna came to our rescue with the companion agreement to the Meech Lake Accord which was prepared to consider going back to the 1871 formula for new provinces. When it came to the Charlottetown Accord, the premier of Quebec, Robert Bourassa, agreed that he would drop his demand for a veto on the creation of new provinces and leave that as an issue between the Yukon and the federal government. In other words, our allies in the Yukon are quite diverse.

Senator MacEachen: It is the wisdom of the east.

Mr. Nordling: Perhaps you are right.

de révision de la Constitution. Le nombre de provinces changerait. Cela aurait un effet remarquable dans bien des domaines de notre vie. Revenir à la formule de 1871 n'est pas facile parce que toutes les provinces — pas seulement le Québec, mais l'Ouest également — manifesteront de l'intérêt pour ce qui se passe dans les territoires. Le Québec s'y intéressera parce que la procédure de révision est fondée actuellement sur dix provinces. Autrement dit, tout ce qui se passe dans le Nord a beaucoup d'importance pour le Québec. L'Ontario et les provinces de l'Atlantique pourront manifester autant d'intérêt.

Selon l'article 42, c'est la formule 7-50 qui s'applique. Je sais que vous n'êtes pas d'accord avec cette formule et que vous aimeriez qu'elle soit modifiée si possible.

M. Nordling: C'est une question intéressante. Nous préférerions négocier seulement avec le gouvernement fédéral.

J'attends le sénateur Murray parce que cette question le concerne actuellement.

Le sénateur Beaudoin: Il ne viendra pas aujourd'hui.

Le président: Pour la gouverne de notre témoin, plusieurs membres de l'opposition au Sénat ne peuvent être ici aujourd'hui parce qu'ils assistent aux obsèques de la fille et du petit-fils d'un de nos collègues. Le sénateur Murray est parmi ceux-là.

M. Nordling: Monsieur le président, au moment des discussions sur l'Accord du lac Meech, le Yukon était préoccupé par la question du statut de province. Le sénateur Murray nous a alors écrit pour nous signaler, comme vous le faites, sénateur Beaudoin, qu'il y aurait deux provinces de plus et que, dans ces circonstances, la formule 7-50 serait touchée. Il soulignait qu'il serait alors possible d'apporter des modifications sans l'appui d'aucune province de l'Ouest du pays, ce qui l'inquiétait. Il a dit aux Yukonnais, au nom du premier ministre en poste en 1988, que la situation des territoires n'était pas statique, qu'elle continuerait d'évoluer. Il a indiqué, comme le premier ministre l'avait déclaré à la Chambre des communes le 21 octobre 1987, qu'il s'engageait pleinement à prendre des mesures pour faciliter et accélérer l'évolution politique du Nord du Canada.

Le premier ministre actuel dit la même chose en demandant au Yukon de ne pas s'inquiéter parce que le gouvernement fédéral s'occupe de lui.

Il est intéressant de constater que, dans notre lutte pour être entendus au Canada, nous avons des alliés surprenants. Frank McKenna est venu à notre rescousse avec l'accord d'accompagnement à l'Accord du lac Meech, qui a été produit pour envisager le retour à la formule de 1871 dans le cas des nouvelles provinces. Également, au moment de l'Accord de Charlottetown, le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, a accepté de ne pas revendiquer de droit de veto concernant la création de nouvelles provinces et de laisser le Yukon et le gouvernement fédéral s'entendre à ce sujet. Autrement dit, nous avons des alliés très divers.

Le sénateur MacEachen: C'est la sagesse de l'Est.

M. Nordling: Vous avez peut-être raison.

Senator Beaudoin: Was that not the case in the Charlottetown Accord as well? There has been some fluctuation since the Meech Lake Accord. I remember well the question of new provinces and the status of the Yukon and the Northwest Territories. We will soon have a third territory, Nunavut, which will be in exactly the same situation. The situation has gone up and down since 1987. Sometimes it was "yes"; sometimes it was "no". Obviously, the Yukon and the Northwest Territories have not changed their minds. That is natural.

I understand your preoccupation. However, I wish to underline that the status of the Arctic and the territories and their peoples is of concern not only to the territories but to the country as a whole. We cannot divide that. It is part of the preoccupation of the whole of Canada because you are playing a role that is important in the northern part of the country.

If our constitutional structures take care of this issue, it is all right. However, I take it from your presentation that that is not your point of view and that we should do something by way of constitutional reform, a reform that I believe will happen one day.

Mr. Nordling: Yes. I think any bill dealing with the Constitution should be inclusive and not exclusive. The status of the Arctic is of concern to all Canadians. We are talking about a bill which may change or affect the Constitution of Canada. There should at least be a mention of that huge area in the north.

It might be better if a clause were added, as you say, to recognize the importance of the Arctic to Canada, saying that it will be dealt with at some future time, or that would allow for the possibility of an amendment to Bill C-110 to add a clause or to deal with the Arctic. There is concern that, although Bill C-110 is simply federal legislation, politically it will be virtually impossible to amend or to change. With a little effort, we could include the whole of Canada in that bill. It may be able to stand, despite any agreement on the Constitution as a result of the 1997 consultations.

**Senator Beaudoin:** It will come back because many of us here are of the opinion that if Bill C-110 is adopted, it cannot be but transitory.

Mr. Nordling: Yes.

Senator Beaudoin: Obviously, we will have to enshrine something in the Constitution. At that time, the whole question will be studied again. I cannot see how we will solve the whole problem. No one around the table said it but I do not think we can solve the problem with just one statute. It is a transitory measure, but obviously, even this distinct society that we have accepted will have to be enshrined in the Constitution one day, because it is so factual.

Le sénateur Beaudoin: N'en a-t-il pas été ainsi dans l'Accord de Charlottetown également? Il y a eu une certaine fluctuation depuis l'Accord du lac Meech. J'ai encore à la mémoire la question des nouvelles provinces de même que le statut du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Nous aurons bientôt un troisième territoire, le Nunavut, qui se retrouvera exactement dans la même situation. La situation a évolué en dents de scie depuis 1987. Tantôt c'était un «oui»; tantôt c'était un «non». De toute évidence le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas changé d'idée. C'est naturel.

Je comprends votre préoccupation. Cependant, je tiens à souligner que le statut de l'Arctique et des territoires de même que des personnes qui y résident touche non seulement les territoires, mais l'ensemble du pays. Cela fait partie des préoccupations du Canada tout entier, étant donné le rôle important que vous jouez dans la partie septentrionale du pays.

Tant mieux si nos structures constitutionnelles règlent cette question. Cependant, je crois comprendre, d'après votre exposé, que tel n'est pas votre point de vue et que nous devrions procéder à une réforme de la Constitution, une réforme qui se fera selon moi un jour.

M. Nordling: Oui. Je crois que tout projet de loi concernant la Constitution devrait englober tous les territoires et toutes les provinces. Le statut de l'Arctique est une question qui préoccupe tous les Canadiens. Nous parlons d'un projet de loi qui risque de modifier la Constitution du Canada. On devrait au moins y mentionner cet énorme territoire dans le Nord.

Il vaudrait mieux qu'on y ajoute une disposition, comme vous le dites, afin de reconnaître l'importance que l'Arctique revêt pour le Canada, une disposition où il serait précisé qu'on s'en occupera ultérieurement. On pourrait aussi prévoir la possibilité d'un amendement au projet de loi C-110 pour y ajouter une disposition ou pour s'occuper de l'Arctique. Certains s'inquiètent du fait que, même si le projet de loi C-110 n'est qu'une loi fédérale, du point de vue politique, il sera pour ainsi dire impossible d'y apporter des modifications. Sans que cela demande trop d'efforts, nous pourrions inclure tout le Canada dans ce projet de loi. Peut-être pourra-t-on le conserver, en dépit de toute entente sur la Constitution découlant des consultations de 1997.

Le sénateur Beaudoin: Il reviendra sur le tapis parce que nous sommes ici nombreux à croire que si le projet de loi C-110 est adopté, il ne peut être que transitoire.

M. Nordling: Oui.

Le sénateur Beaudoin: De toute évidence, il nous faudra inscrire quelque chose dans la Constitution. À ce moment, toute la question sera de nouveau étudiée. Je ne vois pas comment nous réglerons tout le problème. Personne autour de cette table ne l'a dit, mais je ne crois pas que nous puissions régler le problème par le truchement d'une seule mesure législative. Il s'agit d'une mesure transitoire, mais, de toute évidence, même cette résolution sur la société distincte que nous avons acceptée devra être inscrite dans la Constitution un jour, parce que c'est un fait certain.

We have no choice; we must deal with the formula of amendment, next year. I hope we will be successful. It is at that time that your suggestions in this discussion may be taken care of. Mind you, you are wise to give advance notice of one year.

Mr. Nordling: We in the Yukon would like to have our aspirations dealt with completely with Bill C-110. If it cannot be Bill C-110, it will be with whatever comes next. We recognize, and I personally recognize, that that will not happen.

I think most provinces have considered Bill C-110, the way it is written, a fait accompli; it is over. Virtually none, other than B.C, have come here to make any strong objections. They will accept it, let it go, on the basis that it is transitory and that it will come up again, and we will have to deal with the issue, if not before, in 1997.

However, if that is the case and this committee actually wants to do something and to make an impact, then I would hope that the committee would recommend that there be a clause in the bill confirming that it is transitory and that it will come to an end, and that these issues have to be dealt with, in the Constitution and not by federal legislation by the government of the day.

One of the things which has been discussed often, and which we cannot seem to get around, is that when we discuss the Constitution of Canada, and even Bill C-110, there is no passion. It is not the will of the people. What we have done in Canada since 1867 is ordered peace between governments, not peace between people. Here we sit, struggling through all this, trying to make sure that different governments in Canada get along with each other. I think that was part of the reason for the demise of the Charlottetown Accord. We worked it out at that level, but the people of Canada did not feel that they understood it, or they felt that something was being put over on them, or they did not feel they were part of it. Because they did not understand it, they rejected it. It may have been a wonderful solution for Canada. Now it is hard to go back and resurrect it.

However, there must be, I think, a feeling in Canada, when we deal with these things, that it is, "We the people", in order to make a more perfect union. It sounds familiar. Probably someone else started their Constitution that way. Whether we look at France, Germany or the United States, their systems are different than ours. We from the Yukon would not have been here objecting to this bill, we would have accepted the specific nature of this bill, if somewhere in it was included, "We the people" so that it was all the people of Canada, or if we had been even mentioned. It is frustrating to feel that we have come so far and then to be faced with a bill like this. Bill C-110 is not something to be ignored. It is an important piece of federal legislation. Not even to have been acknowledged as existing is a bit demoralizing.

Nous n'avons pas le choix; nous devons nous pencher l'année prochaine sur la formule de modification. J'espère que nous réussirons. C'est à ce moment que nous pourrons tenir compte des suggestions que vous nous avez faites aujourd'hui. Vous êtes sage de nous donner un préavis d'un an, vous savez.

M. Nordling: Nous, Yukonnais, aimerions que l'on tienne pleinement compte de nos aspirations avec le projet de loi C-110. Si cela ne peut se faire, il en sera ainsi à la prochaine étape, peu importe la forme que celle-ci revêtira. Nous reconnaissons, et je le reconnais personnellement, que cela ne se produira pas.

Je crois que la plupart des provinces considèrent que le projet de loi C-110, dans sa forme actuelle, est un fait accompli; que tout est fini! Pratiquement aucune d'entre elles, si ce n'est la Colombie-Britannique, n'est venue ici pour s'y opposer vivement. Elles l'accepteront et n'empêcheront pas qu'il soit adopté, en se disant que c'est une mesure transitoire, que la question se posera de nouveau et que nous devrons nous y attaquer en 1997, sinon avant.

Cependant, si c'est le cas et que ce comité veut vraiment faire quelque chose et faire impression, j'espère alors qu'il recommandera qu'on ajoute au projet de loi une disposition confirmant qu'il s'agit d'une mesure transitoire et qu'il faut que ces questions soient traitées dans la Constitution, et non par le truchement d'une loi fédérale adoptée par le gouvernement du jour.

L'un des problèmes qui a souvent fait l'objet de discussion, et que nous ne semblons pas régler, c'est que, lorsque nous discutons de la Constitution du Canada, et même du projet de loi C-110, nous le faisons sans passion. Ce n'est pas la volonté du peuple. Ce que nous avons accompli au Canada depuis 1867, c'est une paix ordonnée entre les gouvernements, et non une paix entre les gens. Nous voilà assis ici, essayant d'en venir au bout de nos peines et de faire en sorte que différents gouvernements du Canada s'entendent. Je crois qu'il s'agit d'une des causes du rejet de l'Accord de Charlottetown. Nous l'avons mis au point à ce niveau, mais les Canadiens n'avaient pas l'impression de le comprendre ou avaient l'impression que nous leur imposions quelque chose ou qu'ils n'y avaient pas contribué. Ils l'ont rejeté parce qu'ils ne le comprenaient pas. Nous avions peut-être là une merveilleuse solution pour le Canada. Il est maintenant difficile de revenir en arrière et de le faire renaître de ses cendres.

Cependant, lorsque nous traitons de ces questions au Canada en vue de parfaire l'union, les gens doivent avoir l'impression qu'il s'agit de «Nous autres, Canadiens». Cela semble familier. Il y a probablement d'autres peuples qui ont fait naître ainsi leur Constitution. Que nous nous tournions du côté de la France, de l'Allemagne ou des États-Unis, nous avons affaire à des systèmes différents du nôtre. Nous, Yukonnais, ne serions pas venus ici pour nous opposer à ce projet de loi et aurions accepté la nature particulière de ce projet de loi, si nous y trouvions l'expression «Nous autres, Canadiens» qui permettrait d'inclure tous les Canadiens ou si nous y avions été au moins mentionnés. C'est pénible de sentir que nous en sommes venus aussi loin pour nous retrouver devant un projet de loi comme celui-ci. Le projet de loi n'est pas quelque chose qu'on puisse passer sous silence. C'est une importante mesure législative fédérale. C'est un peu

Senator MacEachen: How do you think P.E.I. feels?

Mr. Nordling: Probably similar.

Senator MacEachen: They have not bothered to complain.

Mr. Nordling: P.E.I. has tapped into that eastern wisdom that you were mentioning and they have an agreement with Nova Scotia and New Brunswick, and if they can get one on board, the other will come along. Even that would have been more acceptable. If the Yukon had been included in the B.C. region with respect to the veto, then we may have been here objecting to being lumped in with B.C., and having our own individual aspirations ignored, but at least we would have been acknowledged.

Senator MacEachen: You exist, all right. Do not worry about that. We all know it.

The Chairman: Mr. Nordling, concentrating for a moment on your observations about the transitory nature of that which is covered by this bill, as a practical politician, what judgment would you make as to a time line for ensuring that this bill remain transitory in nature?

Mr. Nordling: I am prepared to be quite specific about that: Five years, or before that if an agreement can be reached with respect to amending the Constitution, rather than federal legislation. So it would remain in effect for five years, at the most, subject to being repealed upon agreement.

The Chairman: My second question, Mr. Nordling, is somewhat theoretical but not overly, I hope. As a practical politician, when you are called upon to make political judgments as to what constitutes the public interest of the people of the Yukon, you try to ascertain, for whatever measure may be before you, what is in the common good or the public interest of the people of the Yukon.

Do you think the same kind of judgment-making process operates for a member of the Parliament of Canada, when he or she is called upon to exercise a political judgment as to what constitutes the public interest of Canada, for those things that fall under the jurisdiction of the Parliament of Canada?

In addition to the judgment-making process, is there, in your view as a practical politician, a fundamental difference between what would constitute the public interest of a province or a territory and what constitutes the public interest of the nation as a whole, for which the Parliament of Canada, the Government of Canada, has duty and responsibilities?

Mr. Nordling: The answer is no. It is that simple. The interests, I think, are national. As practical politicians, we must deal not only with our little corners of the world but with Canada as a nation. There are representatives from every region of Canada and they must deal with the nation as a whole.

démoralisant de se rendre compte que l'on n'y reconnaît même pas notre existence.

Le sénateur MacEachen: Comment croyez-vous que se sent l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Nordling: Probablement comme nous.

Le sénateur MacEachen: Elle ne s'est pas donnée la peine de se plaindre.

M. Nordling: L'Île-du-Prince-Édouard met à profit cette sagesse de l'Est dont vous avez parlé et elle a une entente avec la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et si une province est disposée à accepter une modification, les autres vont suivre. Même cela aurait été plus acceptable. Si le Yukon avait été inclus dans la région de la Colombie-Britannique en ce qui concerne le droit de veto, peut-être serions-nous ici pour nous y opposer en faisant valoir qu'on ne tient pas compte de nos propres aspirations, mais, à tout le moins, on aurait reconnu notre existence.

Le sénateur MacEachen: Vous existez, d'accord. Ne vous inquiétez pas de cela. Nous le savons tous.

Le président: Monsieur Nordling, concentrons-nous un instant sur vos observations concernant la nature transitoire de cette mesure législative; en tant que praticien de la politique, quelle limite de temps devrait-on fixer pour assurer que ce projet de loi demeurera transitoire?

M. Nordling: Je suis disposé à être très précis à cet égard: cinq ans ou avant cet échéancier, si l'on peut s'entendre en ce qui concerne la modification de la Constitution. Cette mesure législative resterait donc en vigueur tout au plus cinq ans et pourrait être abrogée en vertu d'une entente.

Le président: Ma deuxième question, monsieur Nordling, est quelque peu théorique sans l'être trop, je l'espère. En tant que praticien de la politique, lorsqu'on vous demande de poser des jugements politiques sur ce qui constitue l'intérêt public des Yukonnais, vous essayez de décider, peu importe la mesure qui vous est soumise, quel est l'intérêt commun ou l'intérêt général des Yukonnais.

Croyez-vous que le même processus de jugement intervient pour un député du Parlement du Canada lorsqu'on lui demande d'exercer un jugement politique sur ce que constitue l'intérêt général du Canada, pour les questions qui relèvent de la compétence du Parlement du Canada?

À part le processus de jugement, existe-t-il, du point de vue d'un praticien de la politique, une différence fondamentale entre ce qui constituerait l'intérêt général d'une province ou d'un territoire et ce que constitue l'intérêt général de la nation dans son ensemble, pour laquelle le Parlement du Canada, le gouvernement du Canada, assume un devoir et des responsabilités?

M. Nordling: La réponse est non. C'est aussi simple que cela. Les intérêts, je crois, sont nationaux. En tant que praticiens de la politique, nous devons non seulement nous occuper de notre patelin, mais du Canada dans son ensemble. Il y a des représentants de toutes les régions du Canada et ils doivent s'occuper de la nation dans son ensemble.

One of the reasons we are having difficulty getting grassroots support for what we are trying to do is that we are concentrating on different levels of governments getting along with each other, rather than we, the people. As politicians, we have somehow separated ourselves from the people.

I hear people saying, "We want to take this constitutional stuff away from the politicians. The real people should have a say. We should have constituent assemblies and get grassroots input. Enough with these politicians making all the decisions." In fact, that is who we are, and what we are supposed to be doing. We are elected by the people to represent their views. We are supposed to be the voice of the grassroots and the public in working through this.

We seem to have somehow done ourselves out of the job of representing the people of Canada. We are set aside as politicians while the "general public" is someone separate. That is the most difficult thing to overcome. The members of legislatures from all across Canada should come to Ottawa and speak for the people. It is a big problem when, no matter what government is elected and no matter what majority it has, people feel that their voices are not being heard.

I will stop there because I will get into a huge discussion about politics in Canada, and that is not the issue. However, we have a problem in dealing with the Constitution because the politicians are not seen to represent the views of people.

The Chairman: This bill restricts members of cabinet from exercising a judgment that speaks to the common good of all of Canada. They must limit that judgment to a provincial or regional pre-judgment by the part. Is that problematic?

Mr. Nordling: Yes, to a large degree it is. We will create another problem. Bill C-110 may be the thin edge of that regionalism wedge. Many Yukoners are prepared to advocate that there be an amendment to Bill C-110 to give the Yukon a veto if the question at issue affects the Yukon. That is regionalizing the issues rather than nationalizing them. The Yukon would have to show that there is an impact on the territory, and then exercise its veto.

One of the concerns of myself and other Yukoners is that this bill divides Canada into regions and essentially sets them off against one another. We then set up some sort of a mechanism so that the regions can get along. Somehow, we the people get lost in all that.

The Chairman: Honourable senators, I should like to thank Mr. Nordling and the government of the Yukon for appearing here and making this presentation. It is of tremendous assistance to members of this committee as we continue our deliberations on Bill C-110.

Si nous avons tant de difficulté à obtenir l'appui du peuple pour ce que nous essayons d'accomplir, c'est en partie dû au fait que nous nous attachons surtout à rassembler les différents paliers de gouvernement plutôt que le peuple que sont les Canadiens. En tant que politiciens, nous nous sommes d'une certaine manière séparés nous-mêmes du peuple.

J'entends les gens dire: «Nous voulons que cette question constitutionnelle soit retirée des mains des politiciens. Les Canadiens eux-mêmes devraient avoir leur mot à dire. Nous devrions avoir des assemblées constituantes pour connaître le point de vue de la base. Nous en avons assez de ces politiciens qui prennent toutes les décisions.» En fait, c'est ce que nous sommes et ce que nous sommes censés faire. Nous sommes élus par les gens pour nous faire leurs porte-parole. Nous sommes censés être la voix de la base et de la population.

Il semble que nous ayons renoncé nous-mêmes à représenter les Canadiens. Nous sommes mis de côté en tant que politiciens alors que le «grand public» est une entité distincte. C'est la chose la plus difficile à surmonter. Les membres des assemblées législatives de toutes les régions du pays devraient venir à Ottawa et se faire les porte-parole de la population. Nous sommes aux prises avec un grave problème lorsque, peu importe le gouvernement qui est élu et la majorité qu'il obtient, les gens ont l'impression de ne pas être entendus.

J'arrête ici parce que j'en viendrais à une énorme discussion sur la politique au Canada, et telle n'est pas la question. Cependant, nous éprouvons de la difficulté à régler la question de la Constitution parce que les politiciens ne sont pas considérés comme les porte-parole de la population.

Le président: Ce projet de loi empêche les membres du Cabinet d'exercer un jugement qui témoigne du bien commun de l'ensemble du Canada. Ils doivent obtenir avant tout obtenir un consentement de la majorité des provinces ou des régions. Est-ce que cela pose un problème?

M. Nordling: Dans une large mesure, oui. Nous créerons un autre problème. Avec le projet de loi C-110, on s'engage peut-être sur la pente dangereuse de ce régionalisme. Nombre de Yukonnais sont disposés à recommander qu'un amendement soit apporté au projet de loi C-110 pour accorder un droit de veto au Yukon si la question affecte le Yukon. On régionalise ainsi les questions plutôt que de les nationaliser. Le Yukon devrait démontrer qu'il y a un effet sur le territoire et exercer ensuite son droit de veto.

Ce qui m'inquiète, entre autres, à l'instar d'autres Yukonnais, c'est que ce projet de loi divise le Canada en régions et les oppose pour ainsi dire les unes contre les autres. Nous mettons ensuite en place un mécanisme pour que les régions s'entendent. Pour une raison ou pour une autre, nous autres Canadiens ne suivons plus.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais remercier M. Nordling et le gouvernement du Yukon d'avoir comparu ici et de nous avoir présenté cet exposé. Il aidera grandement les membres du comité dans la poursuite de ses travaux sur le projet de loi C-110.

Mr. Nordling: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for listening to all of the witnesses who have appeared here this week. We are very hopeful that suggestions will be made by this committee which will be accepted by the federal government.

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to welcome in your name our next witness, Professor Thérèse Arseneau, who is from St. Mary's University, Halifax, Nova Scotia.

As is our custom, Professor Arseneau, we invite you to make an opening presentation which will be followed by a round of questions from members of the committee.

Ms Thérèse Arseneau, St. Mary's University: Mr. Chairman, thank you for having me here today. As I was preparing for this presentation, I found it difficult for a number of reasons, the first being that it is the end of the week and you have already heard many presentations. I was afraid that I would be in danger of sounding redundant by now. I want to try to bring something new to the Senate committee meeting here today. Hopefully, I will bring a somewhat different approach.

I do not belong to a political party. I am not a member of a government. I am not speaking for a particular interest or ethnic group. My approach is an academic one. I admit that I am not without my biases. I am from Atlantic Canada, which is a region near and dear to my heart. I have particular views about representation and federation. I even have some views about reforming the Senate, but I will not get into that today.

One bias that I have, which is important for me to state up front because it underlies my presentation, is that I want Canada to stay together. By that, I mean I want Quebec to want to stay in Canada, although not at any price. I am probably willing to pay a price higher than many of the other presenters from whom you have heard this week. This means I am probably somewhat more sympathetic to the position of the federal government, which I think is totally unenviable and, perhaps, impossible in terms of national unity.

The Government of Canada has made promises to Quebec. It wants to introduce substantial constitutional reform. However, given the present mood in the provinces, I think substantial constitutional reform is unlikely and, perhaps, impossible.

The second point that made it difficult today is that I also believe that opposition is easy. Opposing is easy while constructing is difficult. I would like to be part of the solution rather than part of the problem. I fear, however, that my presentation today will be more on the side of opposition than on the side of construction.

The third thing that made it difficult for me today is the piecemeal nature of this bill. That makes it difficult to deal with because it is not being put into context in terms of the broader national unity strategy. It makes it difficult to get a real handle on the importance and the impact of Bill C-110.

M. Nordling: Merci, monsieur le président, de même que les membres du comité d'avoir écouté tous les témoins qui ont comparu ici cette semaine. Nous avons bon espoir que certaines suggestions que vous ferez seront acceptées par le gouvernement fédéral.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai le plaisir d'accueillir en votre nom notre prochain témoin, le professeur Thérèse Arseneau, de l'Université St. Mary's, située à Halifax, en Nouvelle-Écosse.

Comme le veut la règle, professeur Arseneau, nous vous invitons à faire votre déclaration liminaire et ensuite à répondre aux questions des membres du comité.

Mme Thérèse Arseneau, Université St. Mary's: Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invitée ici aujourd'hui. J'ai eu de la difficulté à préparer cet exposé, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, comme c'est la fin de la semaine et que vous avez déjà entendu de nombreux témoignages, j'avais peur que mon message ne paraisse répétitif. Je veux essayer d'apporter au comité un point de vue nouveau et différent.

Je ne suis ni membre d'un parti politique, ni membre d'un gouvernement. Je ne représente aucun groupe d'intérêt ou groupe ethnique. Je suis une universitaire. Je dois toutefois admettre que j'ai certains préjugés. Je viens de la région de l'Atlantique, une région qui m'est très chère. J'ai des idées bien arrêtées au sujet du système de représentation, de la fédération et de la réforme du Sénat, mais je ne m'attarderai pas là-dessus aujourd'hui.

Je tiens à dire dès le départ, et mon exposé est basé là-dessus, que je veux que le Canada reste uni. Je veux que le Québec reste au sein du Canada, mais pas à n'importe quel prix. Je suis sans doute prête à payer un prix plus élevé que bon nombre des autres témoins que vous avez entendus cette semaine. Ce qui signifie que je comprends sans doute mieux la situation du gouvernement fédéral, une situation peu enviable et peut-être même intenable sur le plan de l'unité nationale.

Le gouvernement du Canada a fait des promesses au Québec. Il veut entreprendre une réforme d'envergure de la Constitution. Toutefois, compte tenu de l'humeur actuelle des provinces, une telle réforme, à mon avis, est peu probable, voire même impossible.

Deuxièmement, la critique vient facilement. Il est facile de critiquer, mais il est difficile d'être constructif. J'aimerais faire partie de la solution plutôt que du problème. Toutefois, mon exposé aujourd'hui risque beaucoup plus d'être critique que constructif.

Troisièmement, ce projet de loi a un caractère limitatif, ce qui complique son analyse parce qu'il ne se situe pas dans le contexte plus vaste de la stratégie d'unité nationale. Il est difficile de bien saisir l'importance et l'impact du projet de loi C-110.

Having said that, when I started analyzing the bill, I found myself asking four main questions upon which I will focus today: First, why introduce vetoes? In other words, what is the underlying intent of Bill C-110? Second, why make them regional vetoes? Third, why go about it in this manner, which means through Parliament, rather than through constitutional means? Fourth, why now? In other words, why now before the announcement of the complete unity strategy?

What is the federal government trying to accomplish with Bill C-110? I have come up with three possibilities. The first one is a need for vetoes for their own sake; in other words, you need to make constitutional change more difficult. You need to be able to slow the process down. A second possible reason is that you need the vetoes, and this bill therefore, for broader political reasons. In other words, you need to honour commitments to Quebec to encourage them to stay in Canada. Since you wanted to give Quebec a veto in this political climate, it would be impossible not to spread it to other regions as well. Hence Bill C-110 and the argument that it is necessary to save the country.

The third reason is one for which I cannot take credit, since it was the federal government that came up with this possible reason. That is to say that this bill is just a consent bill, a starting point, a tool to help guide Ottawa in making regionally sensitive decisions.

I want to demonstrate why the first option, namely that vetoes are needed for their own sake, is wrong; why the second option, namely that vetoes are needed for broader political reasons, is correct but it will not be accomplished by this bill; and why the third option, namely that the federal government's position is that this is merely a starting point, is inaccurate.

I should like to address option number one, namely that vetoes are needed for their own sake, and that we need some way for the regions to slow down constitutional change, or to block constitutional change, or to make constitutional change more difficult. That option seems to imply that, at present, constitutional change is too easy. That is hardly the problem in Canada. The opposite is true. Already, constitutional change is extremely difficult. Ironically, as I will argue further later on, that is the reason why we are at this moment following this route, going through the House of Commons and the Senate, rather than actually following the proper constitutional route. The last thing we need is to make the amending process more difficult. With this bill in place, we end up with one of the most convoluted, complicated amending processes in the world.

Let us look at the overall picture: We already have five formulae in the Constitution. Bill C-110 impacts on the general formula, the 7-50 rule. It is my reading of the bill that before the federal government can introduce a constitutional amendment into the House of Commons, they must seek the approval of five regions: B.C., Ontario, Quebec, two prairies provinces with 50 per cent of the population, and the Atlantic provinces with

Cela dit, lorsque j'ai commencé à analyser le projet de loi, quatre grandes questions me sont venues à l'esprit. Premièrement, pourquoi accorder des droits de veto? Autrement dit, quel est l'objectif premier du projet de loi C-110? Deuxièmement, pourquoi accorder un droit de veto aux régions? Troisièmement, pourquoi adopter cette démarche, c'est-à-dire pourquoi déposer un projet de loi au Parlement plutôt que de recourir au processus constitutionnel? Quatrièmement, pourquoi le présenter maintenant, c'est-à-dire avant que les détails de la stratégie d'unité nationale ne soient connus?

Que cherche à faire le gouvernement fédéral avec le projet de loi C-110? Voilà mes trois hypothèses. D'abord, il veut accorder des veto dans le simple but de rendre toute réforme constitutionnelle encore plus difficile. Il veut être en mesure de ralentir le processus. Ensuite, il veut accorder des veto pour des motifs politiques plus vastes. Autrement dit, il veut respecter les promesses faites au Québec afin de l'encourager à rester au sein du Canada. Mais si l'on veut donner un droit de veto au Québec, il faut aussi le donner aux autres régions. D'où le projet de loi C-110 et l'argument selon lequel il est nécessaire de sauver le pays.

Troisièmement, et cette idée ne vient pas de moi, mais du gouvernement fédéral, le projet de loi vise tout simplement à favoriser le consentement. Il constitue un point de départ, un outil qui aidera Ottawa à prendre des décisions en fonction des besoins des régions.

Je veux vous montrer pourquoi la première hypothèse, à savoir la nécessité d'accorder des veto dans le but de rendre toute réforme difficile, ne tient pas; pourquoi la deuxième hypothèse, à savoir que les veto sont nécessaires pour des motifs politiques plus vastes, est valable, sauf qu'elle ne pourra être réalisée par le biais de ce projet de loi; et pourquoi la troisième hypothèse, à savoir que le projet de loi constitue un point de départ, est fausse.

J'aimerais d'abord vous parler de la première hypothèse, à savoir qu'il est nécessaire d'accorder des veto aux régions pour ralentir le processus constitutionnel, bloquer les réformes constitutionnelles ou rendre tout changement constitutionnel encore plus difficile. On semble partir du principe qu'il est trop facile, à l'heure actuelle, d'apporter des changements à la Constitution. C'est plutôt l'inverse qui est vrai. Il est très difficile de modifier la Constitution. Fait paradoxal, et j'en reparlerai plus tard, c'est pour cette raison que nous nous en remettons actuellement à la Chambre des communes et du Sénat plutôt que de suivre la procédure établie. La dernière chose dont nous avons besoin, c'est de rendre le processus de modification encore plus compliqué. Or, nous risquons, avec ce projet de loi, de nous retrouver avec un des processus les plus complexes au monde.

Jetons un coup d'oeil sur les faits: la Constitution prévoit déjà cinq modes de révision. Le projet de loi C-110 a une incidence sur la procédure générale de modification, la règle 7-50. Si j'ai bien compris le projet de loi, avant de pouvoir déposer un projet de modification de la Constitution à la Chambre des communes, le gouvernement fédéral doit obtenir le consentement de cinq régions: la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec, deux

50 per cent of the population. My reading of the population of the prairie provinces tells me that Alberta automatically must be one of those two provinces.

In the Atlantic, we have heard that a side deal has been made—at least in the Maritimes—where, according to *The Globe and Mail*, if P.E.I. could get either Nova Scotia or New Brunswick on board, then the third province would automatically go on board.

According to government sources — and I am not a government member and it has not been announced yet — they claim that that is an inaccurate presentation of the deal. The deal is, rather, an agreement among the three premiers that they would try to reach some sort of regional compromise or regional consensus and, rather than trying to go to the regional provinces to get this consent, it would be on a regional, united basis. However, there is nothing binding, and there is no way of forcing the third province to go along.

It is unclear from Bill C-110 how consent would be obtained from these different regions. Would you just have to ask the premiers and/or the legislatures and/or the people, perhaps through referendum?

Remember, all of this happens before the amendment can actually be introduced into the House of Commons. That is a long process. The amendment would then go into the House of Commons and then into the Senate. It would then need to be ratified again by the same provinces — that is, seven provinces with 50 per cent of the population. If the Charlottetown Accord referendum set a precedent, and many constitutionalists believe it has, then we must go to a referendum as well at the end of all of this.

I argue that this is a long, convoluted and difficult process. I must question the logic of making an already difficult process more difficult, especially given the number of unresolved constitutional issues that are still out there.

Why vetoes? For vetoes own sake, I would have to say no. The second possibility of "why vetoes" is that Bill C-110 is necessary for broader political reasons, and will fulfil promises made by the Prime Minister to Quebec, appease Quebec and save the country. If I thought for even one second that Bill C-110 could accomplish this, I would support it wholeheartedly, despite what I see as some flaws. The problem is that I do not think Bill C-110 will achieve this. I do not think it will satisfy Quebec. I do not pretend to speak for Quebec. I am not a Quebecer. As an observer, though, it strikes me that if Quebecers defeated the Charlottetown Accord because it did not go far enough, I do not see how Bill C-110 will satisfy them.

I also asked myself: What does Quebec want in terms of a veto? I feel that Quebec has sought after a veto on issues that relate particularly to Quebec, but not necessarily a veto on all

provinces des Prairies représentant 50 p. 100 de la population et deux provinces de l'Atlantique représentant 50 p. 100 de la population. Compte tenu du nombre d'habitants que comptent les Prairies, l'Alberta fera automatiquement partie d'une des deux provinces dont le consentement sera requis.

En ce qui concerne l'Atlantique, nous avons appris qu'une entente a été conclue — du moins dans les Maritimes — en vertu de laquelle, selon le *Globe and Mail*, si l'Île-du-Prince-Édouard réussissait à obtenir l'appui de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick, la troisième province se rangerait automatiquement dans leur camp.

D'après certaines sources gouvernementales — et je ne suis pas membre du gouvernement et rien n'a encore été annoncé —, cette entente a été mal interprétée. En fait, les trois premiers ministres ont convenu qu'ils essaieraient de trouver une sorte de compromis ou de consensus régional, c'est-à-dire qu'au lieu d'obtenir le consentement des provinces, ils chercheraient à obtenir le consentement des régions. Toutefois, cet accord n'est pas contraignant, et on ne peut forcer la troisième province à se joindre aux deux autres.

Le projet de loi C-110 ne précise pas comment le consentement des différentes régions serait obtenu. Demandera-t-on tout simplement aux premiers ministres, aux assemblées législatives ou au peuple de donner leur consentement, peut-être par l'entremise d'un référendum?

N'oubliez pas, toutes ces démarches doivent être faites avant que le projet de modification ne puisse être déposé à la Chambre des communes. Il s'agit d'un long processus. Le projet de modification serait soumis à la Chambre des communes et ensuite au Sénat. Il faudrait ensuite qu'il soit de nouveau ratifié par les mêmes provinces — c'est-à-dire sept provinces représentant 50 p. 100 de la population. Si le référendum sur l'accord de Charlottetown a permis d'établir un précédent, et de nombreux constitutionnalistes sont de cet avis, nous devrons tenir un référendum à la fin de tout ce processus.

Pour moi, ce processus est long et compliqué. Je me demande si l'on a intérêt à le rendre encore plus complexe, compte tenu du nombre de questions constitutionnelles qui restent à régler.

Pourquoi accorder des veto? Je suis contre cette idée. On soutient que le projet de loi C-110 est nécessaire pour des motifs politiques plus vastes, qu'il permettra de remplir les promesses que le premier ministre a faites au Québec, qu'il contentera le Québec et sauvera le pays. Si je pensais, même pendant une seconde, que le projet de loi C-110 nous permettrait d'atteindre cet objectif, je l'appuierais sans réserve, malgré les lacunes qu'il comporte. Le problème, c'est que je ne crois pas qu'il nous permettra de le faire. Il ne contentera pas le Québec. Je ne prétends pas parler au nom du Québec. Je ne suis pas une Québécoise. Toutefois, si les Québécois ont rejeté l'accord de Charlottetown parce qu'il n'allait pas assez loin, je ne vois pas comment le projet de loi C-110 pourra les satisfaire.

Je me suis également posé la question suivante: pourquoi le Québec veut-il un veto? Le Québec veut un veto pour les questions qui le concerne directement, mais pas nécessairement issues carried under the general formula. They certainly do not want B.C., Alberta and Ontario to have a veto on issues that pertain to Quebec.

I do not think this bill will appease Quebec. Once more, I would have to go one step further and say that Bill C-110 would actually driver us further from the objective of pleasing Quebec and keeping Canada together. I say that because I think what Quebec wants is some more substantial constitutional change.

I question, therefore, the rationale of Bill C-110. I think it will make significant constitutional change more difficult for two reasons: First, the bill is alienating provinces that the federal government needs to have on board for constitutional change — B.C. has expressed its discontent, as has Alberta; P.E.I. questions Bill C-110 — and, second, because Bill C-110 will make future constitutional change difficult. In terms of the broader political issues surrounding Bill C-110, I wish it would solve this problem but I do not think it will.

Option number three is the federal government's position that Bill C-110 is a starting point, and an act of good faith by the federal government towards Quebec. Again, I have problems with this depiction of Bill C-110. First, I find it strange to start with a veto, which I consider the most controversial of all the constitutional amendments and changes that Quebec seeks. To start at the most controversial and most difficult point does not makes sense to me. I do not see it as a starting point; I would see it as the end point. We should start more on common ground. We hear from the provinces that there are certain things they want in common. Let us start with the less controversial issues and move ahead to the more controversial issues.

Second, I do not believe that Bill C-110 is building a bridge but, rather, another roadblock on an already seemingly impassable constitutional road. The first possible reason for having Bill C-110 is that vetoes are necessary. Again, to reiterate, I do not think the bill holds up in terms of that reasoning.

The second question I asked was: Why regional vetoes? The bill has touched on a controversial and sensitive issue: The basis of representation. It has jumped in with a regional version, and a controversial regional version at that.

One of the most interesting and yet unresolved issues that came out of the Charlottetown Accord and the negotiations that came from the Charlottetown Accord was that we have raised the whole question of representation. In that case, it was related to the discussion of possible Senate reform.

There are many competing versions of representation now in Canada. Representation by population is perhaps the most easy because it is the one most broadly accepted. However, there are also several other forms of representation, all with validity, that are fighting to be recognized. Each has legitimate claims — for example, the equality of provinces, the equality of regions and the representation of non-territorial groups. I believe that this is a big

pour toutes les questions visées par la procédure générale de modification. Il ne veut certainement pas que la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario puissent opposer leur veto à toute question qui intéresse le Québec.

À mon avis, ce projet de loi ne contentera pas le Québec. Au contraire, je crois qu'il nous éloignera encore davantage de l'objectif qui consiste à satisfaire les attentes du Québec et à garder le Canada uni. Si je dis cela, c'est parce que je pense que le Québec veut qu'on apporte des changements plus profonds à la Constitution.

Je remets donc en question la raison d'être du projet de loi C-110. À mon avis, il ne fera que compliquer davantage la procédure de modification constitutionnelle, et ce, pour deux raisons. D'abord, le projet de loi a pour effet d'aliéner les provinces dont le gouvernement fédéral a besoin pour apporter des modifications à la Constitution — la Colombie-Britannique s'est dite insatisfaite, tout comme l'Alberta, et l'Île-du-Prince-Édouard s'interroge sur la validité du projet de loi —, et ensuite, parce qu'il rendra dorénavant tout changement constitutionnel difficile. Pour ce qui est des motifs politiques plus vastes qui entourent le projet de loi C-110, j'aimerais bien qu'il règle ce problème, mais je ne crois pas qu'il y parviendra.

Le gouvernement fédéral qualifie le projet de loi C-110 de point de départ, de geste de bonne volonté à l'endroit du Québec. Encore une fois, j'ai de la difficulté à accepter cet argument. D'abord, je trouve étrange que le gouvernement accorde un droit de veto, à mon avis le changement constitutionnel le plus controversé que cherche à obtenir le Québec. Il est insensé de commencer par un changement aussi controversé et complexe. Pour moi, il ne s'agit pas d'un point de départ, mais plutôt d'une fin. Nous devrions d'abord essayer de trouver un terrain d'entente. Les provinces soutiennent avoir certains objectifs communs. Commençons d'abord par examiner les questions moins controversées avant de passer aux questions plus controversées.

Selon moi, le projet de loi C-110 ne rapproche pas les parties, mais érige un nouvel obstacle sur une route apparemment déjà impraticable. Le premier argument que l'on invoque pour justifier le projet de loi C-110, c'est que les droits de veto sont nécessaires. Encore une fois, je ne crois pas que cet argument soit valable.

La deuxième question que je me suis posée est la suivante: pourquoi accorder des veto aux régions? Le projet de loi touche une corde sensible: la question de la représentation. Il propose un concept des régions qui est controversé.

Une des questions les plus intéressantes, et qui n'est toujours pas réglée, qui a découlé de l'Accord de Charlottetown et des négociations auxquelles il a donné lieu est celle de la représentation. Elle avait été soulevée dans le cadre des discussions portant sur la réforme éventuelle du Sénat.

Il existe au Canada diverses formes de représentation. La représentation selon la population est peut-être la plus simple parce que c'est celle qui bénéficie de l'appui le plus vaste. Toutefois, il y a plusieurs autres formes de représentation, toutes valables, qui méritent d'être reconnues. Toutes sont légitimes — par exemple, l'égalité des provinces, l'égalité des régions et la représentation des groupes non territoriaux. Il s'agit d'une

key issue in Canada today. It is an issue that needs more discussion and a greater defence of choosing this one version, the regional version, before jumping in with Bill C-110.

The federal government could have avoided a lot of the difficulties related to Bill C-110 by actually having more discussion with the provinces. We certainly could have avoided the B.C. fiasco. I was surprised to read that advisers were surprised by B.C.'s strong reaction. I have lived in the other end of the country and I was not the least bit surprised by B.C.'s reaction. That was something that could have been avoided by more discussion. We certainly could have avoided the strange situation that we are in now, where we have a bill that wants to give vetoes to regions that are opposed to the bill. My question is: Can they veto the bill? We are now in a very awkward situation. I think that, in order to pass this veto bill, you would at least need to have on board the provinces to whom you are giving a veto.

My third broad question was: Why choose this process? Why choose to go through the House of Commons, as we have with Bill C-110, and not follow the constitutional route? On this issue, I have utmost sympathy for the federal government. There is a feeling of the need to save the country, but also a feeling that we are at a constitutional impasse. Another failed constitutional round would be just what would be needed to drive Quebec permanently outside of Canada.

When I first heard about the bill, I thought it was an ingenious way around the constitutional impasse. Something must be done, but if the normal or proper means are closed to you, what do you do? Bill C-110 is the federal government's answer.

Still, I have some questions about the legitimacy of this process. Some questions have been raised this week about the legality of the process. For me, that is not the question. I am not a constitutional lawyer, but I think probably technically and legally, the federal government is entitled to do what it is doing.

However, when you begin to raise questions of legitimacy, the federal government cannot win by choosing this route. Perhaps Bill C-110 is a serious piece of legislation that has fundamental constitutional implications, and other ordinary pieces of legislation have been passed that have been treated as quasi-constitutional, so there is precedent for that. However, if it does fundamentally change the constitutional operation of Canada, then legitimately it should have been done through the proper means. The only way you can justify it is if the end justifies the means, and I am not sure about that.

What does it really say when the federal government, which went to great lengths to patriate the Constitution, to establish proper constitutional means for changing the Constitution, makes an end run around the Constitution in this way?

question très importante. Il faut discuter davantage de la représentation régionale avant de l'inclure dans le projet de loi C-110.

Le gouvernement fédéral aurait pu éviter bien des problèmes s'il avait discuté davantage du projet de loi C-110 avec les provinces. Nous aurions pu, en tout cas, éviter le fiasco de la Colombie-Britannique. J'ai été étonnée d'apprendre que les conseillers ont été surpris de la vive réaction de la Colombie-Britannique. J'ai vécu à l'autre bout du pays et je n'ai pas du tout été surprise par cette réaction. On aurait pu l'éviter si l'on avait tenu des discussions plus poussées. Nous aurions pu éviter l'étrange situation dans laquelle nous nous trouvons maintenant, où nous avons un projet de loi qui accorde un droit de veto à des régions qui s'opposent à cette mesure législative. La question qui me vient à l'esprit est la suivante: est-ce que ces régions peuvent opposer leur veto au projet de loi? Nous nous trouvons dans une situation fort gênante. À mon avis, pour faire adopter ce projet de loi, il faudrait au moins avoir l'appui des provinces auxquelles vous accordez un droit de veto.

Pourquoi avoir choisi ce processus? Pourquoi avoir choisi de passer par la Chambre des communes plutôt que d'emprunter la voie constitutionnelle? Sur ce point, je comprends fort bien la position du gouvernement fédéral. On sent le besoin de sauver le pays, mais on sait en même temps que l'on se trouve dans une impasse constitutionnelle. Un autre échec constitutionnel, c'est tout ce dont nous avons besoin pour inciter le Québec à quitter définitivement le Canada.

Lorsque j'ai entendu parler pour la première fois de ce projet de loi, j'ai pensé que c'était un moyen ingénieux de contourner l'impasse constitutionnelle. Il faut faire quelque chose. Mais si on ne peut y arriver par la procédure normale, que doit-on faire? Le projet de loi C-110 constitue la réponse du gouvernement fédéral à ce problème.

Je continue néanmoins de me poser des questions au sujet de la validité de ce processus. Certains témoins, cette semaine, ont mis en doute la légalité du processus. Pour moi, là n'est pas la question. Je ne suis pas une avocate de droit constitutionnel, mais je crois que, du point de vue technique et légal, le gouvernement fédéral a le droit de faire ce qu'il fait.

Toutefois, lorsqu'on commence à mettre en doute la validité du processus, on constate que le gouvernement fédéral ne peut sortir vainqueur s'il choisit cette voie. Le projet de loi C-110 est peut-être une mesure législative sérieuse qui a une incidence importante sur la Constitution, mais d'autres projets de loi ordinaires ont été adoptés et jugés quasiconstitutionnels, de sorte qu'il existe un précédent pour cela. Toutefois, si ce projet de loi modifie en profondeur la loi constitutionnelle du Canada, alors, logiquement, le gouvernement aurait dû suivre la procédure normale. La seule façon dont il peut justifier sa décision, c'est si le projet de loi nous permet d'atteindre le but visé. Je ne suis pas sûre que, dans ce cas-ci, ce soit le cas.

Que doit-on penser lorsque le gouvernement fédéral, qui s'est donné beaucoup de mal pour rapatrier la Constitution, établir une procédure adéquate pour modifier la Constitution, essaie de contourner la loi constitutionnelle de cette façon? The second option is that the bill does not have fundamental constitutional significance. It is not necessarily binding on future governments, and they can change it by a simple majority in the House. Again, you cannot win here. Why should it appease Quebec, and, therefore, why pass the bill?

A second problem I have in terms of the process is that we are at a time of great uncertainty and flux, in terms of proper process for constitutional change. The Meech Lake Accord raised questions about the convention of consulting with the public before you introduce constitutional change. The Charlottetown Accord, perhaps, established a convention — or questionably established a convention — that the public need to be consulted through, specifically, a referendum. All of this is unclear. We are in an unclear time in terms of proper constitutional change methods.

What is clear is that the federal government's end run around the Constitution simply further muddles the question. Again, the only way the federal government can justify this end run is that they can argue that the ends justify the means, that the future of the country is at stake and that we cannot resolve the constitutional problem through proper means. Again, this argument depends on accepting that Bill C-110 will achieve the ends—that is, keeping Quebec in Canada, satisfying the promises that the Prime Minister made and, therefore, saving the country. I do not think it will do that.

My last question is: Why now? Why this timing? Why put this bill through separately from the unity package which we are told the federal government is preparing? One possible reason is that there was a need for speed to capitalize on the feelings post-referendum that might have encouraged Canada to accept this bill; the fear that came from the near-death experience of October 30. Unfortunately, I think that sentiment only lasted for about one day. At this speed, we cannot count on capitalizing on that experience at this point in time.

A second possible reason for choosing to do it at this point in time is as a gesture towards Quebec, a gesture of good faith. I question whether Quebec really wants this bill. In addition, if we pass this bill, will what they really want be more difficult to achieve?

We have a perception in the public, at least, of a very rushed bill. The government is right in that we cannot sit back and wait for years, or wait for extended periods of time. There is an urgency involved with the national unity question. However, we could at least wait for the rest of the unity package. We could at least wait for some more discussion on the questions involved, including, perhaps, some public discussion. We must at least have some attempt to establish the conventions for proper constitutional consultation. We must look at whether there are other means around the impasse that exists in Canada.

On laisse sous-entendre que le projet de loi n'a pas tellement d'importance sur le plan constitutionnel. Il ne lie pas nécessairement les gouvernements futurs, puisqu'ils peuvent le modifier par une majorité simple à la Chambre des communes. Encore une fois, personne ne sort gagnant d'une telle situation. Pourquoi le projet de loi devrait-il contenter le Québec? Pourquoi devrait-on l'adopter?

J'ai beaucoup de mal à accepter la marche à suivre du gouvernement parce que nous vivons actuellement une période de grande incertitude alors que nous essayons de trouver un moyen satisfaisant de modifier la Constitution. L'Accord du lac Meech a remis en question la convention selon laquelle le public doit être consulté avant que tout projet de modification de la Constitution ne puisse être déposé. L'Accord de Charlottetown a peut-être permis d'établir une convention — discutable —, selon laquelle le public doit être consulté par voie de référendum. Tout cela soulève des questions. Nous nous posons des questions au sujet des procédures qu'il convient d'adopter pour modifier la Constitution.

Ce qui est clair, c'est que les mesures prises par le gouvernement pour contourner la Constitution compliquent la situation. Encore une fois, la seule façon dont le gouvernement fédéral peut justifier son geste, c'est en arguant que la fin justifie les moyens, que l'avenir du pays est en jeu et que nous ne pouvons pas régler le problème constitutionnel par la procédure établie. Encore une fois, on part du principe que le projet de loi C-110 permettra d'atteindre les objectifs suivants — soit de garder le Québec au sein du Canada, de remplir les promesses faites par le premier ministre et, par conséquent, de sauver le pays. Je ne crois pas que ce sera le cas.

Enfin, je me demande pourquoi le projet de loi est déposé maintenant, à ce moment précis? Pourquoi est-il déposé séparément des autres mesures que le gouvernement fédéral nous dit être en train de préparer? On a peut-être voulu profiter du sentiment post-référendaire, c'est-à-dire de la crainte de perdre leur pays qu'ont éprouvée les Canadiens le 30 octobre, pour leur faire accepter le projet de loi. Malheureusement, je ne crois pas que ce sentiment ait duré plus de vingt-quatre heures. Il ne faudrait donc pas trop compter sur ce sentiment maintenant.

On a peut-être voulu, à ce stade-ci, faire acte de bonne foi à l'égard du Québec. Je me demande si celui-ci veut vraiment de ce projet de loi. De surcroît, une fois le projet de loi adopté, sera-t-il plus difficile de lui consentir ce qu'il veut vraiment?

Le projet de loi donne l'impression, du moins à la population, d'avoir été ficelé à la hâte. Le gouvernement a tout à fait raison de dire que nous ne pouvons pas nous croiser les bras et attendre des années avant d'agir. La question de l'unité nationale est assez pressante. Par contre, nous pourrions au moins attendre de connaître les autres mesures qui seront présentées, d'avoir débattu un peu plus des enjeux, peut-être même d'avoir eu un débat public à leur sujet. Il faut au moins chercher à s'entendre sur la façon de tenir des consultations. Il faut se demander s'il existe d'autres moyens de résoudre l'impasse constitutionnelle au Canada.

The spirit of the bill is something of which I approve. Unfortunately, for all the reasons that I have highlighted, I think the practice of the bill is deeply flawed.

The Chairman: Thank you, Professor Arseneau, for your excellent introductory remarks.

[Translation]

Senator Beaudoin: I want to congratulate you on your very interesting brief. You put your finger on certain shortcomings in Bill C-110 and on why it was introduced. Basically, Quebecers want two things: they want to be protected and they do not want any of their rights to be taken away without their consent. They want a kind of negative veto. This is not at all the same thing as a true veto. Essentially, they want to have the right to consent to the loss of any powers.

Secondly, they want more powers in certain areas. Some Quebecers take a dim view of the existence of four or five vetoes in the country. Of course, the first reaction of Quebecers is to say, "We want to protect ourselves." A veto, whether you call it this or not, is very important to Quebec. However, Quebecers also desire a certain amount of flexibility to obtain more. Everything possible avenue has been explored in this country in the past 30 years. In Victoria, four vetoes were proposed while this bill provides for five vetoes.

The Meech Lake Accord made provision for unanimity in ten areas and some even went so far as to say that unanimity should be required at all times. However, no federal state in the world can agree to such an approach.

Is it realistic, therefore, to conclude that no veto is possible, except in Quebec's case in certain areas? Yesterday, Mr. Ryan said that the amending formula is based on the 7-50 principle. When it comes to the distribution of powers, each province has a right to dissent. Quebec agrees with this and so too do the other provinces. He also suggested that the phrase "including Quebec" could be added to the 7-50 formula. I see some problems with this if it were true in all cases, but I do not believe that it would pose any problems in the area of language, culture, the Civil Code and so forth

You are not from the province of Quebec. Do you think it is possible to grant Quebec this veto within the framework of the 7-50 formula, at least in some areas? There would be no other vetoes, with the exception of the federal veto, but this is normal in a federation. The federal government speaks for the whole country, and it has to say yes or no at some point.

[English]

Ms Arseneau: I think it will all come down to how the thing is actually sold. Certain things in Canada have become a lightning rod. You hear "distinct society" and people react badly; you hear "veto for Quebec" and people react badly. However, very often the people you hear from are not, in fact, expressing the sentiment of the majority.

J'approuve l'esprit dans lequel est présenté le projet de loi. Malheureusement, pour toutes les raisons que je viens de mentionner, j'estime que la procédure prévue dans le projet de loi comporte de grandes lacunes.

Le président: Je vous remercie, madame Arseneau, de cet excellent témoignage.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je désire vous féliciter, votre mémoire est très intéressant. Vous avez mis le doigt sur certaines faiblesses du projet de loi C-110 et pointé des raisons pour lesquelles il était devant nous. Les Québécois, dans le fond, veulent deux choses: être protégés, et ils ne veulent pas qu'un pouvoir leur soit enlevé sans qu'ils disent oui. C'est une espèce de veto négatif qu'ils veulent avoir. Ce n'est pas tout à fait la même chose qu'un veto pur. Enfin, ils désirent qu'on ne leur enlève pas un pouvoir sans qu'ils puissent dire oui.

Deuxièmement, ils veulent obtenir davantage dans certains domaines et certains Québécois voient comme un obstacle qu'il y ait quatre ou cinq veto dans le pays. Évidement, la première réaction du Québécois c'est de dire: «Je veux me protéger». D'une part, un veto, qu'on l'appelle ainsi ou non, est très important pour Québec. D'autre part, ils veulent une certaine flexibilité pour obtenir davantage. On a tout essayé, depuis 30 ans, dans ce pays-ci. À Victoria c'était quatre veto, et maintenant ce sont cinq veto.

On a essayé dans l'Accord du Lac Meech, l'unanimité pour 10 sujets et certains ont même été jusqu'à dire que cela devrait être unanime tout le temps; mais aucun État fédéral au monde ne peut accepter une telle théorie.

Alors, est-il réaliste de conclure qu'on ne pourrait avoir aucun veto, sauf pour le Québec, dans certains domaines? Monsieur Ryan disait hier que la formule d'amendement, c'est 7-50. Quand c'est le partage des pouvoirs, chaque province a un droit de retrait. Québec accepte cela et les autres provinces aussi. Il disait également qu'on pourrait peut-être ajouter, dans la formule 7-50 «y inclus Québec». Je prévois des difficultés si c'est dans tous les cas, mais je ne vois pas de difficultés si c'est dans le cas de la langue, la culture, le Code civil et cetera.

Vous provenez d'une autre province que le Québec. Est-ce que cela vous semble une possibilité, ce veto pour le Québec, dans la formule 7-50, au moins dans certains domaines? Il n'y aurait pas d'autres veto, sauf le veto fédéral, mais c'est normal dans une fédération. Le gouvernement fédéral parle pour tout le pays, alors il faut bien qu'il dise oui ou non, à un moment donné.

[Traduction]

Mme Arseneau: Tout dépendra, selon moi, de la manière de le présenter. Au Canada, il suffit d'aborder certaines questions pour provoquer tout un tollé. La simple mention de l'expression «société distincte» suscite une mauvaise réaction, tout comme l'expression «droit de veto pour le Québec». Toutefois, bien souvent, cette réaction n'est pas représentative de la majorité.

I was involved in the Calgary constitutional reform conference, the peoples' conference. At one point, we moved into smaller workshops. The delegates from Alberta and the other western provinces would not move forward to give Quebec anything. The delegates from Quebec expressed the view that Quebec does not want a veto over everything. It is not necessarily a widespread veto; it is a limited veto in areas that directly affect the significance of what Quebec is. Once that was explained, I found that other delegates were far more willing to go along. The workshop then proposed that we accept an amendment for Quebec.

I think the problem will be how this issue is sold. In Canada, we do not think simply in terms of a veto. There is a real fear that power is a zero sum equation, and that if Quebec has more power, somehow the rest of us have less.

In my view, Quebec has expressed these feelings consistently and passionately for a very long time. These feelings have not come out of the blue. I think there should be room to accommodate Quebec. Whether you would be able to sell that to the other provinces is an entirely different matter.

Provincial leaders, on the whole, are very much opposed to the idea of a veto. They think that if Quebec gets a veto, somehow they are moving backwards. If you explain it to the people, it must be explained properly and along the terms you have outlined, senator.

#### [Translation]

Senator Beaudoin: I was discussing this matter with my colleague, Senator St. Germain, and with others. Some people maintain that if there are going to be four or five vetoes, then why not give them one? It is always the same thing. However, if Quebec was the only one to be given a veto over areas of vital concern to it, at least this could be justified in some way. It is perhaps harder to justify four or five regional vetoes, but it can be done. One can argue representation by population and so forth. I have no problem with that. However, where this issue is concerned, we have been running around in circles for the past 30 years. You are going to tell me, "Yes, but the rest of Canada will not go along with this." That may be true and that is what I want to find out.

If, on the other hand, Quebec ever expresses the desire to split from the federation following a referendum, we can be facing a situation much worse than if we had given Quebec a veto in certain specific areas. It will be even harder for English Canada—the Canada outside Quebec, because there are Francophones outside Quebec.

I wonder if there is any possibility of the federal Parliament coming up with a proposal which would guarantee Quebec no loss of powers and reassure it that it is distinct in some areas — this has already been done with the resolution which we supported. What if the federal government were to give it the power to protect these rights — whether we call it a veto or something

J'ai participé à la «conférence du peuple» qui a eu lieu à Calgary au sujet de la réforme constitutionnelle. À un moment donné, nous nous sommes répartis en petits ateliers. Les délégués de l'Alberta et des autres provinces de l'Ouest ont émis l'opinion que le Québec ne souhaitait pas avoir un droit de veto sur tout, qu'il désirait plutôt pouvoir exercer pareil droit dans les domaines d'une importance particulière pour cette province. Une fois que cela leur a été expliqué, les autres délégués étaient beaucoup plus amènes. Le groupe a ensuite proposé que nous acceptions une modification constitutionnelle pour le Québec.

La difficulté sera donc de bien vendre l'idée. Au Canada, nous ne pensons pas uniquement en termes de droits de veto. On craint réellement qu'en conférant plus de pouvoir au Québec, on en perde soi-même, que la somme des pouvoirs est nulle.

À mon avis, le Québec fait ces revendications avec constance et passion depuis fort longtemps. Elles n'ont rien de nouveau. Il devrait y avoir moyen de satisfaire ses aspirations. Par contre, ce sera toute une autre paire de manches d'en convaincre les autres provinces.

Les dirigeants provinciaux sont, en règle générale, vivement opposés à l'idée d'un droit de veto. Ils croient que si le Québec l'obtient, ce sera un recul pour eux. Si l'on explique aux Canadiens la raison pour laquelle il faut donner un droit de veto au Québec, il faudra le faire comme il faut et en fonction de ce que vous avez décrit, sénateur.

### [Français]

Le sénateur Beaudoin: Je discutais avec mon collègue, le sénateur St. Germain et avec d'autres, il y a des gens qui disent: «S'il y a quatre veto ou cinq, pourquoi pas moi?» C'est toujours la même chose. Mais s'il y a juste le Québec qui a un veto dans des domaines qui sont vitaux pour lui, au moins, il y a une raison pour lui donner un veto. Pour le veto régional, que ce soit quatre ou cinq, c'est peut-être plus difficile à justifier, mais cela se justifie quand même: représentation selon la population, et cetera, je n'ai pas de difficultés avec cela. Mais on tourne en rond depuis 30 ans là-dessus. Vous allez me dire: «Oui, mais le Canada hors Québec n'acceptera pas cela». Peut-être est-ce vrai; c'est ce que je veux savoir.

D'un autre côté, si jamais le Québec manifeste le désir de quitter la fédération à la suite d'un référendum, cela va être encore bien pire que de donner un veto au Québec dans des domaines particuliers. Cela va être beaucoup plus difficile pour le Canada anglais — le Canada hors Québec, parce qu'il y a des francophones partout ailleurs aussi.

Je me dis que si le Parlement fédéral est capable de proposer au Québec une offre qui dirait: vous voulez avoir une assurance qu'on ne vous enlèvera rien, on va vous donner l'assurance que vous êtes distincts dans certains secteurs — on l'a déjà fait avec la résolution, on a voté en faveur de cette résolution. Et puis, on vous donne le pouvoir de protéger cela — qu'on l'appelle veto ou

else? What if the government were to ensure that Quebec would always have one third of the seats on the Supreme Court?

Then, at least Quebecers could say, "If we remain within the Canadian federation, we are protected." However, if they do not feel this way, they may be tempted to separate. That is an understatement. The role of the federal government is to prove to Quebecers that their place within the Canadian federation is secure and that they can be at ease there.

I believe this is possible. I am a federalist and I have always said that it would be sad indeed if we failed to keep Canada together because we have everything we need to succeed. We simply have to see things as they are.

The solution may perhaps lie in giving Quebec a selective veto in certain areas and broader protection with respect to the number of seats it has in the Supreme Court and in the redistribution of powers. I do not see why Quebec should not have jurisdiction over culture. Culture is an important area. It will never destroy Canada. On the contrary, it would keep us distinct from the United States. Our problems are not as serious as that. Where numerous problems have surfaced in the past 30 years is when we try to give something to one province and all of the other provinces demand the same treatment. I am saying that we should redistribute powers based on needs, not on egalitarian aspirations.

Ever since the Charter of Rights — let me tell you right now that I like the Charter of Rights a great deal — people have maintained that everyone is equal, that the provinces are equal as well. They are equal in the sense that section 92 confers upon them the same powers. I agree entirely with that. However, in many other areas, there is no equality, beginning with the amending formula which refers to 50 per cent of the population. The amending formula favours Quebec and Ontario; 50 per cent, the two provinces together. They enjoy a full veto.

We must be realistic about the problems we have. I wonder if granting a restricted veto to Quebec in those vital areas would not be the ideal solution.

[English]

Ms Arseneau: The problem is that Quebec has expressed a need for change, but you must realize that other parts of the country have also expressed a need for change. I am very sympathetic to what Quebec wants, but the perception out there is this: Why do we only focus on what Quebec wants?

Senator Beaudoin: Because the threat comes from Quebec.

Ms Arseneau: But you could equally argue that there is a threat from B.C.

Senator Rivest: Is it the same threat?

Ms Arseneau: It is not as strong.

**Senator Beaudoin:** Is it that urgent? Do you think there will be a referendum in B.C. in three months?

autrement — on vous le donne, ce pouvoir. Puis on vous assure qu'à la Cour suprême, vous aurez toujours un tiers des juges à la Cour suprême.

Au moins les Québécois pourront dire: «Si on reste dans la fédération canadienne, on est protégé». Mais s'ils n'ont pas ce sentiment, ils vont peut-être être tentés d'en sortir. C'est un «understatement». Notre rôle, au gouvernement fédéral, c'est de prouver aux Québécois que leur place dans la fédération canadienne est sûre, certaine et qu'il est possibile pour les Québécois de dire qu'ils sont très bien dans cette fédération.

J'y crois. Je suis féréraliste, et j'ai toujours dit que si on ne réussit pas au Canada à rester ensemble, c'est bien triste parce qu'on a tout pour réussir. Il s'agit tout simplement de voir les choses telles qu'elles sont.

Alors peut-être que la solution serait un veto sélectif du Québec dans certains secteurs, une protection plus grande à la Cour suprême et un ajustement du partage des compétences. Je ne vois pas pourquoi Québec n'aurait pas une compétence sur la culture. C'est important, la culture. Cela ne détruira jamais le Canada, au contraire, cela nous garderait distincts des États-Unis. Nos problèmes ne sont pas si difficiles que cela. Mais ce qui va très mal, depuis 30 ans, c'est qu'à chaque fois que l'on donne quelque chose à une province, toutes les autres provinces veulent l'obtenir. Je dis qu'on devrait faire le partage des pouvoirs sur les besoins, et non pas sur les aspirations égalitaires.

Depuis qu'on a une Charte des droits — et je vous dis tout de suite que je suis très, très favorable à la Charte des droits, j'aime bien ce système — mais les gens disent: les citoyens sont égaux, il faut que les provinces soient égales. Les provinces sont égales en ce sens qu'elles ont les mêmes pouvoirs à l'article 92, et je suis tout à fait d'accord avec cela. Mais dans plusieurs autres domaines, il n'y a pas égalité, à commencer par la formule d'amendement qui parle de 50 p. cent de la population. Cela favorise le Québec et l'Ontario: 50 p. cent, les deux ensemble, elles ont un veto complet.

Alors, il faut voir les problèmes tels qu'ils sont. Et je me suis demandé si un veto restreint au Québec dans des secteurs vitaux ne serait pas la solution idéale.

[Traduction]

Mme Arseneau: Le Québec n'est pas le seul à réclamer des changements, les autres régions du pays l'ont aussi fait. Je sympathise beaucoup avec les aspirations du Québec, mais on a l'impression que l'on s'occupe uniquement des problèmes du Québec.

Le sénateur Beaudoin: Parce que la menace vient du Québec.

Mme Arseneau: Vous pourriez tout aussi bien soutenir que la menace vient de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Rivest: Est-elle aussi grave?

Mme Arseneau: Elle n'a pas la même intensité.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce si pressant? Y aura-t-il un référendum en Colombie-Britannique d'ici trois mois?

Ms Arseneau: Let me finish, please. I agree that Quebec has expressed legitimate concerns, and I would like to be able to accommodate those concerns. If you are asking me how we sell this to other parts of the country, the worst thing we can do is to be perceived to be giving something to Quebec while ignoring the legitimate concerns of other parts of the country.

I have trouble with equality being defined as "same". Equality does not mean treating everyone the same way. If Quebec needs a limited veto, and better representation or a better guarantee of their representation on the Supreme Court, then they should have it. I agree that equality does not necessarily mean you must to the same thing for P.E.I. because that is not exactly what P.E.I. needs. To me, equality is accepting the concerns of each province or region and treating those concerns with equal importance, fairness and evenness. If Quebec is saying, "We have these legitimate concerns and we expect you to accommodate them" then I agree. That is what this federation is about.

However, equality also requires an understanding that, out West, they feel — and rightfully so — that their concerns are not necessarily being considered. You do not need to give them the same thing, but you can go to the West and ask what makes them uncomfortable in this federation. Perhaps an appointed Senate makes them uncomfortable. We need to look as carefully at the legitimate concerns of the West, and that would be equality.

Senator Beaudoin: I do not disagree with those principles.

[Translation]

Senator Gauthier: Mrs. Arsenau, we listened to some very interesting testimonies this morning. You are one of many people to give us their opinion. Yesterday, Mr. Ryan expressed a viewpoint that is quite different from yours. Obviously, he is Quebecer, a politician and a man well known for his ability to analyze complex situations such as the Quebec problem.

According to Mr. Ryan, from a strategic and political standpoint, the time was right for the federal government to take the initiative to give a veto back to Quebec. We heard from other witnesses, including one late yesterday afternoon, John P. McEvoy —

[English]

— who said the bill represents the logical progression of thought or positions in relation to a general amending formula. It is neither unconstitutional nor illegal.

He went on to say — and I want to quote because I think it is important:

Bill C-110 is a political response to a particular need which is rather obvious, reflected in the October referendum results, the nature of the official opposition party in the House of Commons, and the government in Quebec City.

Mme Arseneau: Je vous en prie, laissez-moi finir. Je conviens que le Québec a fait valoir des préoccupations légitimes et j'aimerais pouvoir y donner suite. Si vous me demandez comment faire accepter la solution aux autres régions du pays, le pire qui puisse arriver, c'est qu'elles aient l'impression qu'on répond aux besoins du Québec sans tenir compte de leurs propres préoccupations légitimes.

J'hésite à définir l'«égalité» comme étant un «traitement égal». Par «égalité», il ne faut pas entendre que tous seront traités de la même façon. Si le Québec a besoin d'un droit de veto restreint et d'une meilleure représentation ou d'une meilleure garantie de sai représentation à la Cour suprême, qu'on les lui donne. Je suis d'accord pour dire que l'égalité ne signifie pas forcément qu'il faut traiter l'Île-du-Prince-Édouard de la même manière, car ce n'est pas exactement ce dont elle a besoin. «Égalité» signifie, à mon sens, d'accepter les préoccupations de chaque province ou région et d'y accorder la même importance, d'y appliquer le même principe d'équité. Si le Québec affirme avoir des préoccupations légitimes et s'attendre qu'on y donne suite, je suis d'accord. C'est alors que notre fédération prend tout son sens.

Toutefois, il faut aussi comprendre que les Canadiens de l'Ouest ont l'impression — avec raison — que l'on ne tient pas forcément compte de leurs préoccupations. Il n'est pas nécessaire de leur accorder la même chose, mais vous pouvez leur demander ce qui, dans cette fédération, les met mal à l'aise. La nomination des sénateurs les indispose peut-être. Il faut mettre autant de soin à étudier les préoccupations légitimes de l'Ouest: voilà ce qu'il faut entendre par «égalité».

Le sénateur Beaudoin: Je ne suis pas contre ces principes. [Français]

Le sénateur Gauthier: Madame Arseneau, on a entendu cette semaine des témoignages intéressants. Le vôtre s'ajoute à cette liste de gens qui nous ont donné leur opinion. M. Ryan nous a donné hier un son de cloche bien différent du vôtre. Il est évidemment un Québécois, un politicien et un homme réputé, capable d'analyser des situations complexes comme celle du Québec.

D'après M. Ryan, c'était propice, stratégiquement parlant et politiquement parlant pour le gouvernement fédéral, de prendre l'initiative de redonner au Québec un veto. On a entendu d'autres témoins, dont un en fin d'après-midi hier, John P. McEvoy...

[Traduction]

... selon lequel le projet de loi illustre une progression logique de la pensée ou de l'opinion relative à la procédure normale de modification, qu'il n'est ni inconstitutionnel, ni illégal.

Il poursuit en disant — et je tiens à citer le passage, qui est important, selon moi:

Le projet de loi est une réaction politique à un besoin particulier et assez évident, comme en témoignent les résultats du référendum tenu au Québec, la nature du parti d'opposition officiel à la Chambre des communes et le parti au pouvoir à Québec.

Having said all that, you seem to question why the federal government started with the House of Commons in this process. I submit to you that the only body that has an absolute veto is the House of Commons. That is where you start. They say, "We will share this veto" because that is what they said. This bill is a small step towards trying to reach a consensus, possibly within the next year or so. You seem to think that that was not an appropriate measure; that we should have been more comprehensive in our approach and wait for the whole package of proposals which will be made public within the next few weeks.

The House of Commons passed a resolution on the distinct society; the Senate did the same. Mr. Chrétien made his promise in Verdun, at the end of the referendum. Everyone knew about it. He made it quite clear. Anyone who is well-informed could have told you that the only way he could keep his promise was to do exactly what he did, because of the political situation. I will not comment on that because I think you want to stick to the academic end. I do not want you to get involved in politics here.

Still, the political reality in this country is that we are threatened. I am not a Quebecer. I am a fourth-generation Ontarian by birth. This country of ours, if it wants to stick together, must answer to some of the preoccupations that have been made quite clear to me. One of them is that Quebec is not happy with the slowness of the process. You have alluded to that. I had the impression you were saying to me that this is not the appropriate time; that this is too much, too fast.

Ms Arsenau: No, it is too little, too fast.

**Senator Gauthier:** That does not matter as much as the fact that you are not in favour of this bill. You seem to think we are answering a specific purpose and request of Quebec. Yes, we are; indeed we are.

Ms Arsenau: You obviously misunderstand the basic premise of what I say.

Senator Gauthier: Possibly.

Ms Arsenau: I want very much for Quebec to stay in Canada. If this bill could be a real answer to what they want, if I felt that this bill could reach that objective, I would say, "Pass it." I would stand wholeheartedly in favour of it.

Senator Gauthier: You do not believe that Mr. Ryan is a decent and credible —

Ms Arsenau: Oh, please. Of course, he is decent and credible, but we are allowed to have differences of opinion without saying someone is not decent.

**Senator Gauthier:** But you made a statement that this bill would not satisfy Quebecers.

Ms Arsenau: I also said I do not speak for Quebec but, as an observer, I would have to say that, given what they have wanted in the past, if the perception is correct that the people voted against the Charlottetown Accord because it was not enough,

Cela étant dit, vous semblez vous demander pourquoi le gouvernement fédéral choisit, comme point de départ, la Chambre des communes. Ma thèse est que la Chambre des communes est le seul organe qui a un droit de veto absolu. C'est donc là qu'il faut commencer. Cet organe affirme accepter de partager son droit, car c'est effectivement ce qu'il a dit en adoptant le projet de loi. Ce texte représente une première étape vers le dégagement d'un consensus, peut-être l'année prochaine. Vous semblez croire que cette mesure n'était pas la bonne, que notre approche aurait dû être plus globale, que nous aurions dû attendre d'avoir en mains toutes les propositions qui seront rendues publiques au cours des prochaines semaines.

La Chambre des communes a adopté une résolution portant sur la société distincte, et le Sénat l'a imitée. M. Chrétien avait fait une promesse à Verdun, à la fin de la campagne référendaire. Tout le monde est au courant. Il a été très clair. Quiconque est bien informé aurait pu vous dire que la seule façon pour lui de tenir promesse était de faire ce qu'il a fait, en raison du contexte politique. Je ne m'attarderai pas à cette question, car je crois que vous souhaitez vous en tenir aux questions théoriques. Je ne voudrais pas vous attirer dans un débat politique, ici.

Il n'en demeure pas moins que la menace qui pèse sur nous est une réalité du paysage politique canadien. Je ne suis pas Québécois. Je suis un Ontarien de quatrième génération. Il faut que ce pays qui est le nôtre, s'il veut éviter l'éclatement, réagisse à certaines préoccupations que j'ai très bien comprises. Tout d'abord, le Québec est insatisfait de la lenteur du processus. Vous en avez parlé. J'ai l'impression que vous me dites que le moment n'est pas propice, que c'est vraiment trop vite.

Mme Arseneau: Non, c'est trop peu, trop vite.

Le sénateur Gauthier: Le fait est que vous n'appuyez pas ce projet de loi. Vous semblez penser que nous sommes en train de donner suite à une requête particulière du Québec. Oui, c'est effectivement le cas.

Mme Arseneau: Vous avez de toute évidence mal interprété mon raisonnement.

Le sénateur Gauthier: Peut-être.

Mme Arseneau: Je tiens beaucoup à ce que le Québec reste au Canada. Si ce projet de loi répondait véritablement au souhait des Québécois, si j'estimais qu'il pouvait atteindre cet objectif, je serais tout à fait d'accord pour qu'on l'adopte.

Le sénateur Gauthier: Vous ne croyez pas que M. Ryan est un homme décent et crédible...

Mme Arseneau: Oh, je vous en prie. Bien sûr qu'il est décent et crédible, mais nous avons le droit de différer d'opinion sans que cela constitue forcément un jugement de valeur à propos de quelqu'un.

Le sénateur Gauthier: Mais vous avez déclaré que ce projet de loi ne satisferait pas les Québécois.

Mme Arseneau: J'ai également dit que je ne parle pas au nom du Québec, mais en tant qu'observatrice. Si on tient compte de la volonté exprimée par le Québec par le passé et si on a raison de croire que les gens ont voté contre l'Accord de Charlottetown

then why would I believe that this bill would be enough to appease Quebec? It seems to me a lot less than —

Senator Gauthier: No one ever said that. It is a small step in the right direction.

Ms Arsenau: Let us take that point. That is where we differ. We agree on what the end point should be. I personally would like to accommodate Quebec, but I do not think this bill will do it. This bill will be counterproductive in terms of doing it.

You describe it as a small step towards reaching consensus. How do you reach consensus when B.C. is opposed to it; when Alberta has expressed opposition; when, obviously, the Maritimes have problems with the way in which the bill is constituted? If you were genuine about wanting to take a small step towards consensus, you would try to reach some consensus with the regions. This is my point. However, rather than having us reach consensus, this bill will push us further away from a consensus that we could have reached post-referendum.

Senator Gauthier: I understand what you are saying, but there are those who do not hold that view.

Ms Arsenau: That is fine. I am not saying that my view is the only view, but you asked me here to express my view, and that is what I am expressing.

Senator Gauthier: But it is based mostly on perceptions of yours, and not on the bill itself. It is a perception when you say that you do not see this as being the end-all and be-all to the constitutional dilemma that we are in.

Ms Arsenau: I perceive it as not being enough to appease Quebec. I base that on the Charlottetown Accord not having been enough. It is a logical perception.

You talk about political reality. You have your political reality; I have a political reality, too, as I sit in the Atlantic region.

Senator Gauthier: Of course.

Ms Arsenau: My political reality is that there is no region in this country that wants Quebec to stay in Canada more than the Atlantic region. As a citizen of the Atlantic region, I probably have a higher stake than anyone in keeping Quebec in Canada. It is something I want very much.

We are differing on the impact of this bill. I think we agree on the bill's intention, but we are differing on my perception of the overall impact of this bill. My perception is that if you grant that Quebec wants fundamental constitutional change, then this bill makes that constitutional change more difficult because it is alienating provinces who need to be on board for fundamental constitutional change. You are, therefore, making an already difficult amending process more difficult.

parce qu'ils le jugeaient insuffisant, pourquoi devrais-je alors partir du principe que ce projet de loi suffira à apaiser le Québec? Il me semble beaucoup moins...

Le sénateur Gauthier: Personne n'a jamais dit une telle chose. C'est un pas dans la bonne direction.

Mme Arseneau: C'est là où nos opinions divergent. Nous sommes d'accord sur le résultat à obtenir. J'aimerais personnellement qu'on accommode le Québec, mais je ne crois pas qu'on y parviendra à l'aide de ce projet de loi. Ce projet de loi ira en fait à l'encontre du but recherché.

Vous indiquez que c'est un pas vers un consensus. Comment pouvez-vous obtenir un consensus lorsque la Colombie-Britannique s'y oppose, de même que l'Alberta et lorsque de toute évidence, les Maritimes ont des réserves à propos de la teneur du projet de loi? Si vous vouliez réellement faire un pas vers le consensus, vous devriez tâcher d'obtenir un certain consensus auprès des régions. C'est que je voulais dire. Or, plutôt que de nous rapprocher d'un consensus, ce projet de loi nous en éloigne encore plus qu'au lendemain du référendum.

Le sénateur Gauthier: Je comprends votre argument, mais certains ne partagent pas cette opinion.

Mme Arseneau: C'est très bien. Je ne prétends pas que tout le monde partage cette opinion, mais vous m'avez convoquée ici pour que j'exprime mon opinion, et c'est ce que je fais.

Le sénateur Gauthier: Mais elle repose en majeure partie sur vos perceptions, et non sur le projet de loi même. Lorsque vous dites que ce projet de loi n'est pas le remède souverain à l'impasse constitutionnelle dans laquelle nous nous trouvons, c'est une perception.

Mme Arseneau: Ma perception, c'est que ce projet de loi ne suffira pas à apaiser le Québec, et elle se fonde sur le fait que l'Accord de Charlottetown n'a pas été considéré suffisant. C'est une perception logique.

Vous parlez de réalité politique. Vous avez votre réalité politique. J'ai aussi la mienne en tant que résidente de la région de l'Atlantique.

Le sénateur Gauthier: Bien sûr.

Mme Arseneau: Ma réalité politique, c'est que la région de l'Atlantique est la région du pays qui tient le plus à ce que le Québec demeure au Canada. En tant que citoyenne de la région de l'Atlantique, j'ai probablement plus à gagner que quiconque à ce que le Québec reste au Canada. J'y tiens beaucoup.

Là où nos opinions diffèrent, c'est à propos des répercussions de ce projet de loi. Je pense que nous nous entendons sur l'intention du projet de loi, mais pas sur ma perception des répercussions générales de ce projet de loi. Ma perception, c'est que si vous reconnaissez que le Québec veut un changement constitutionnel fondamental, ce projet de loi rendra la chose encore plus difficile parce qu'il aliène les provinces qui doivent avoir voix au chapitre en cas de changement constitutionnel fondamental. Par conséquent, vous êtes en train d'aggraver la difficulté d'une procédure de modification déjà difficile.

Senator Gauthier: It answers one specific question: It gives an assurance to Quebec that no constitutional change will occur without its approval. That is all it does.

Ms Arsenau: No constitutional change will take place without B.C.'s approval. It will not take place without Ontario's approval. It will not take place without Alberta's approval.

Senator Gauthier: That is right.

Ms Arsenau: If I was a Quebecer, I would not be reassured by that, considering that I want fundamental constitutional change. This is not just about a Quebec veto; you have given a veto through population to Alberta as well.

Senator Gauthier: I understand your point, but that is not the purpose of the debate here. This bill gives an assurance to Quebec that no amendment will be forthcoming within the next short while that will be made without their consent. That is all it is, It is a consent bill.

Ms Arsenau: As I said, I think the spirit of the bill is right.

Senator Gauthier: That is all it is.

Ms Arsenau: But I think the actual impact of the bill will be counterproductive.

Senator Milne: Ms Arseneau, you have said quite clearly that you think this bill was written in good faith but you disagree with what the results will be.

Senator Beaudoin has outlined why Quebecers want a veto. Claude Ryan here the other day said exactly the same thing. Yet you say this bill does not, and will not, appease the present government of Quebec and that it is, in effect, doing an end run around the proper constitutional approach.

Given that the proper constitutional approach will take place next year, do you not think that this bill is really doing an end run around the government of Quebec and trying to extend a hand to the people of Quebec? With that view of the bill, how would you recommend selling the bill?

Ms Arseneau: You have raised a very important point, namely, that you must decide who is your target audience. I do not think the target audience is the government of Quebec, because I do not think you will sell the current government of Quebec on the idea of staying in Canada. I think you are right. Really, we must be appealing to the people of Quebec. That does have to be our strategy. Polls have consistently shown that even many people in Quebec who voted for separation would prefer to stay in Canada. They are really our target audience.

If this bill will do good, then I am all for it. My concern is that it will be counterproductive. To make it productive, you must sell it as a bill of good faith, as a gesture, a starting point; all those things that you talk about. How do you do that? First, you target the people. How do you get to the people? You must get to the

Le sénateur Gauthier: Il a un but précis: donner au Québec la garantie qu'aucun changement constitutionnel n'aura lieu sans son approbation. C'est tout.

Mme Arseneau: Aucun changement constitutionnel ne sera apporté sans l'approbation de la Colombie-Britannique, de l'Ontario ou de l'Alberta.

Le sénateur Gauthier: C'est exact.

Mme Arseneau: Si j'étais Québécoise, cela ne me rassurerait pas puisque je veux un changement constitutionnel fondamental. Il ne s'agit pas uniquement du veto du Québec; vous avez donné un veto à l'Alberta également.

Le sénateur Gauthier: Je comprends votre argument, mais ce n'est pas l'objet du débat. Ce projet de loi garantit au Québec qu'aucun amendement ne sera apporté pendant quelque temps sans son consentement. C'est tout. C'est un projet de loi de consentement.

Mme Arseneau: Comme je l'ai dit, je suis d'accord avec l'esprit du projet de loi.

Le sénateur Gauthier: Ce n'est rien de plus.

Mme Arseneau: Mais je pense que dans la pratique, ce projet de loi ira à l'encontre du but recherché.

Le sénateur Milne: Madame Arseneau, vous avez indiqué assez clairement qu'à votre avis, ce projet de loi a été préparé de bonne foi, mais que vous désapprouvez les résultats qui en découleront.

Le sénateur Beaudoin a décrit les raisons pour lesquelles les Québécois veulent un veto. Claude Ryan, qui a comparu ici l'autre jour, a dit exactement la même chose. Pourtant, vous dites que ce projet de loi ne permet et ne permettra pas d'apaiser le gouvernement actuel du Québec et qu'il s'agit en fait d'un moyen de contourner l'approche constitutionnelle proprement dite.

Comme cette approche constitutionnelle aura lieu l'année prochaine, ne croyez-vous pas que ce projet de loi est vraiment un moyen de contourner le gouvernement du Québec et de poser un geste envers les Québécois? Dans cette optique, quelles mesures recommanderiez-vous pour faire accepter le projet de loi?

Mme Arseneau: Vous avez soulevé un point très important, à savoir qu'il faut décider qui est votre auditoire cible. Je ne crois pas que votre auditoire cible soit le gouvernement du Québec, parce que je ne crois pas que vous arriverez à faire accepter au gouvernement actuel du Québec l'idée de demeurer au sein du Canada. Je pense que vous avez raison. Nous devons axer nos efforts sur les Québécois. C'est la stratégie que nous devons adopter. Les sondages ne cessent d'indiquer que de nombreux Québécois qui ont voté pour la séparation préféreraient rester au Canada. Ils constituent en fait notre auditoire cible.

Si ce projet de loi donne des résultats favorables, alors j'y souscris entièrement. Ma crainte, c'est qu'il aille à l'encontre du but recherché. Pour qu'il soit efficace, il faut le faire accepter comme un geste de bonne volonté, un point de départ, toutes ces choses dont vous avez parlé. Comment peut-on y arriver? Tout

people through the French-language media, and you must have effective, credible leadership in Quebec.

Actually, the steps that were taken in the cabinet shuffle yesterday were worthwhile steps. I know Professor Dion, and if anyone can sell this to Quebec, he is the one. I am totally non-partisan. I do not belong to a particular political party. I have no political agenda.

Senator MacEachen: That is a big weakness.

Ms Arseneau: When I watched the Quebec referendum campaign in the French-language media, I saw a different campaign from the one I saw when watching the English-language media. The rest of Canada followed the English-language media too much and thought that was the way the campaign was going. You got a different perception when you watched the French-language media. That is where we must sell it. I thought Professor Dion was one of the few bright sparks speaking for the No side during the referendum campaign. If we are to attempt to sell national unity, I would stay away from the tough-love approach that Jeffrey Simpson mentions.

For the country to stay together, you must have a dual approach. You must say that, realistically, a vote for separation does not mean that you will be able to remain part of Canada, which is what the polls indicated many people believed. You must point out the consequences and what it will cost Quebec to leave. However, we must also make it appealing for them to stay.

The other side and has been lacking at times. It is the good-cop\bad-cop approach. You must sell a positive side to staying as well, not just the fear factor. Again, I am frightened by the idea that the strategy we must take is very much the hard line: Your life will be miserable without us. There is a place for that, but if this is to be a marriage that will stay together, it is not enough to keep someone in a marriage through threats. It is important to keep the marriage together through positive means. That is how I would sell the bill.

Senator De Bané: What do you think of this thought of Dr. Peter Russell's, who said that in 1867 there were three visions of Canada that were put forward. John A. Macdonald wanted to create a unitary state and, failing that, a senior government with junior governments. This is why he managed to put in the Constitution the power of disallowance. There was a second vision, which was the one of the provinces, that there should be a partnership between equal provinces. Finally, there was a third vision, which was that this new country was a partnership between English and French-speaking peoples, put forward by Cartier.

Dr. Russell says that the problem is that none of those three visions prevailed; they did not settle the issue. He said that 125 years later, we are still debating which of those three visions is the right one. He said that this is really the heart of the problem of this country. You have three visions. We did not settle that

d'abord, il faut cibler les gens. Comment rejoindre les gens? Au moyen des médias francophones et grâce à un leadership efficace et crédible au Ouébec.

En fait, le remaniement ministériel d'hier était une initiative valable. Je connais le professeur Dion, et si quelqu'un peut faire accepter ce projet de loi au Québec, c'est bien lui. Je suis entièrement objective. Je n'appartiens à aucun parti politique. Je n'ai aucun programme politique.

Le sénateur MacEachen: C'est une grave lacune.

Mme Arseneau: Lorsque j'ai suivi la campagne référendaire au Québec dans les médias francophones, je n'ai pas assisté à la même campagne que lorsque je l'ai suivie dans les médias anglophones. Le reste du Canada a également suivi la campagne dans les médias anglophones et a cru que c'était la façon dont elle se déroulait. L'impression produite était différente lorsqu'on suivait la campagne dans les médias francophones. C'est là où nous devons le faire accepter. Pendant la campagne référendaire, les interventions du professeur Dion ont été à mon avis parmi les plus marquantes dans le camp du NON. Si nous voulons tâcher de faire accepter l'unité nationale, j'éviterais la ligne dure dont parle Jeffrey Simpson.

Pour que le pays reste uni, il faut adopter une démarche double. Il faut indiquer de façon réaliste qu'un vote pour la séparation ne signifie pas que les Québécois pourront continuer à faire partie du Canada, ce que d'après les sondages ils sont nombreux à croire. Il faut souligner les conséquences et les coûts du départ du Québec. Nous devons parallèlement leur donner envie de rester.

C'est un aspect que l'on a parfois négligé. Il faut doser les arguments. Il faut faire valoir l'aspect positif que présente le fait de rester au Canada et ne pas miser uniquement sur le facteur de peur. L'idée qu'il faille opter pour la ligne dure m'effraie: votre vie sera misérable sans nous. Il y a une place pour ça, mais si on veut que ce mariage dure, la menace ne suffira pas pour garder le conjoint. Il faut prendre des moyens positifs. C'est ainsi que nous ferons accepter ce projet de loi.

Le sénateur De Bané: Que pensez-vous de la réflexion de M. Peter Russell selon laquelle en 1867 trois visions du Canada ont été présentées? John A. Macdonald voulait créer un état unitaire et sinon un gouvernement principal doté de gouvernements subalternes. C'est la raison pour laquelle il est parvenu à inscrire dans la Constitution le pouvoir de révocation. La deuxième vision exprimée était celle des provinces, soit un partenariat entre provinces égales. Enfin, la troisième vision a été présentée par Cartier, à savoir que ce nouveau pays était un partenariat entre les anglophones et les francophones.

Selon M. Russell, le problème, c'est qu'aucune de ces trois visions n'a prédominé; la question n'a jamais été réglée. Il indique que 125 ans plus tard, le débat fait toujours rage quant à savoir laquelle de ces trois visions est la bonne. Selon lui, c'est vraiment le fond du problème de notre pays, l'existence de trois visions.

question on day one, and 125 years later we are still debating the same issue. Do you agree with that?

Ms Arseneau: I think Peter Russell is one of the great minds of Canada. I think his assessment is very accurate.

I would go one step further: The problem — and the reason why we are still here — is that no one of these visions accurately reflects Canada. Canada was always destined to be something more than any one of those visions. On the plus side, a mix of these three visions is what makes Canada such a unique, wonderful country. The problem is that that makes it a difficult country to operate, and to keep together.

I would not be happy with any one of those visions. What makes us so special is that we do have this mixing; we are a hybrid of the three. The problem, of course, is that it is hard to keep that hybrid together.

Senator De Bané: However, do you not think that what has prevailed since 1982 — and I think the next witness, Mr. Meekison, was the architect of the formula — is the idea of ten equal provinces? There was a shift toward that view in 1982. When you compare the amending formula put forward by Trudeau and the one put forward by the western provinces, there has been a movement toward equal provinces.

Ms Arseneau: We do not have any one clear vision there. What we have is a real mixture. You see in some places the equality of provinces, such as in the unanimous consent clause. You see the equality of provinces through our executive federalism at first ministers conferences. You see a different category of provinces when you take in the general formula of 7-50. Once you bring the population factor into it, it is a step away from strict equality. When we talked in terms of the Charlottetown Accord reforming the Senate, this was really where you could clearly see the battle between the visions of equal provinces versus that of equal regions. It is a question we have still not resolved.

It is interesting that this bill has waded into this mammoth discussion about the equality of regions rather than the equality of provinces. That is a defencible form of representation. We see it in terms of how the Senate was constituted in 1867. It was constituted on equality of regions rather than on equality of provinces.

We have a real mix in relation to our Constitution. I would say that the unanimous consent clause of 1982 was a step toward equality of provinces; our dependence on first ministers conferences was a step toward equality of provinces. However, the general amending formula was a step away from equality of provinces. When we talk about reform of the Senate and the basis of representation there, we see clearly that this issue is not resolved.

Senator De Bané: Dr. Arseneau, as you know, no one specific province is mentioned in the general amending formula, so it goes toward not giving pre-eminence to any one province. You have pinpointed the weaknesses of this bill. On the other hand,

Nous n'avons pas réglé cette question dès le début et 125 ans plus tard, nous débattons toujours de la même question. Êtes-vous d'accord?

Mme Arseneau: J'estime que Peter Russell est l'un des grands penseurs du Canada. Son évaluation est selon moi très exacte.

J'irais même plus loin. Le problème — et la raison pour laquelle nous sommes toujours ici —, c'est qu'aucune de ces visions n'est un reflet fidèle du Canada. Le Canada a toujours été destiné à incarner plus que l'une de ces visions. L'avantage, c'est que ce mélange de trois visions est ce qui fait du Canada un pays à ce point unique et merveilleux. L'inconvénient, c'est que cela en fait un pays difficile à gouverner et à garder uni.

Aucune de ces visions ne me satisferait. Ce qui nous caractérise, c'est ce mélange, cet hybride de trois visions. Le problème, bien sûr, c'est de garder cet hybride uni.

Le sénateur De Bané: Ne pensez-vous pas toutefois que l'idée répandue depuis 1982 — et je pense que notre prochain témoin, M. Meekison, a été l'artisan de la formule — est celle de dix provinces égales? On s'est acheminé vers cette notion en 1982. Si l'on compare la procédure de modification proposée par Trudeau et celle proposée par les provinces de l'Ouest, on constate qu'on s'est acheminé vers la notion de provinces égales.

Mme Arseneau: Il ne s'agit pas d'une vision unique et claire, mais bien d'un mélange. On constate l'égalité des provinces entre autres dans la disposition relative au consentement unanime. On constate l'égalité des provinces dans notre fédéralisme exécutif lors des conférences des premiers ministres. On constate une catégorie différente de provinces dans le cadre du mode général de révision 7-50. Une fois qu'on ajoute le facteur démographique, on s'éloigne de l'égalité proprement dite. Lorsque la réforme du Sénat a été envisagée dans le cadre de l'Accord de Charlottetown, on a alors eu l'occasion de constater clairement le conflit entre la vision de provinces égales et celle de régions égales. C'est une question que nous n'avons toujours pas réglée.

Il est intéressant qu'on se soit engagé par ce projet de loi dans cet énorme débat sur l'égalité des régions plutôt que sur l'égalité des provinces. C'est une forme de représentation défendable. On peut le constater d'après la façon dont le Sénat a été constitué en 1867, c'est-à-dire en fonction de l'égalité des régions plutôt que de l'égalité des provinces.

Nous avons un véritable mélange en ce qui concerne notre Constitution. À mon avis, la règle du consentement unanime de 1982 a constitué un pas vers l'égalité des provinces; notre recours aux conférences des premiers ministres a été un pas vers l'égalité des provinces. Cependant, en ce qui concerne l'égalité des provinces, le mode général de révision a été un pas en arrière. Lorsque nous parlons de la réforme du Sénat et du fondement de sa représentation, nous constatons clairement que cette question n'est pas réglée.

Le sénateur De Bané: Mme Arseneau, comme vous le savez, le mode général de révision ne mentionne aucune province en particulier et ne vise donc pas à donner la prééminence à une province en particulier. Vous avez signalé les lacunes du projet de the rationale behind it is very clear, namely, that the history of Canada is one of failed attempts to find an amending formula. We have tried, throughout the whole history of Canada, to devise one. Only in 1982, under unique circumstances, was that issue finally resolved, and with great difficulty.

Obviously, if the Prime Minister wanted to deliver, the only way he could do it was by lending the formal veto through a bill without touching the Constitution. Anyone with a cursory knowledge of the Canadian Constitution knows that the liklihood of amending it successfully is minimal. The logic behind it is very clear. This is the only way in which we can be sure of delivering.

Ms Arseneau: But does it really deliver? You say that 7-50 gives pre-eminence to no one province. I think it gives pre-eminence to Quebec and Ontario. There is no doubt about that

Senator De Bané: Neither of them has a veto. One of the two is enough.

Ms Arseneau: I am not speaking of a veto, but we are not strictly equal under 7-50. I believe that it does give some pre-eminence.

Senator De Bané: There are two parameters: The first is the number of province. Under that, P.E.I. is one province as Ontario is one province. The second is the weight of population. Under that, you need one of the two provinces which together have 60 per cent of the Canadian population, but none of them is essential.

Ms Arseneau: Yes, but it gives them a pre-eminence.

Senator De Bané: It is a similar situation to that which prevails in the European Common Market, where one country among the four majors cannot prevent. Neither England, France, Germany nor Italy can prevent, by itself, an amendment to the European Common Market. This is the same thing.

Ms Arseneau: We disagree on that. Perhaps we should just agree to differ.

Senator De Bané: Perhaps the author of the formula will explain it. He is the next witness.

Ms Arseneau: Your second point was that you want to deliver something to Quebec. How do you deliver it in this present constitutional impasse? You are right that there is no reason to believe that constitutional reform will work right now. You want to deliver to Quebec.

Will this really deliver for Quebec? It strikes me that Quebec has wanted a veto for itself in areas of Quebec, to prevent anything from being passed that would take rights away from Quebec. However, this veto has been extended to the other regions

loi. Par contre, sa raison d'être est très claire, à savoir que le Canada n'est jamais parvenu à s'entendre sur une procédure de modification. Nous avons tâché, depuis que le Canada existe, d'en concevoir une. Ce n'est qu'en 1982, dans des circonstances uniques, que cette question a été enfin réglée, avec beaucoup de difficulté.

Manifestement, si le premier ministre voulait tenir parole, la seule façon dont il pouvait le faire était d'accorder un veto officiel par le biais d'un projet de loi sans toucher à la Constitution. Ceux qui connaissent autant soit peu la Constitution canadienne savent que les chances de la modifier avec succès sont minimes. Le raisonnement adopté est très clair, c'est la seule façon qui nous permet de tenir parole.

Mme Arseneau: Mais le permet-elle vraiment? Vous dites que le mode de révision 7-50 ne donne la prééminence à aucune province. J'estime qu'elle l'accorde au Québec et à l'Ontario. Cela ne fait aucune doute.

Le sénateur De Bané: Aucune d'entre elles ne possède un veto. Une sur deux suffit.

Mme Arseneau: Je ne parle pas d'un veto, mais bien du fait que le mode de révision 7-50 n'assure pas à proprement parler l'égalité. J'estime qu'il donne effectivement une certaine prééminence.

Le sénateur De Bané: Il y a deux paramètres: le premier, c'est le nombre de provinces. Selon cette disposition, l'Île-du-Prince-Édouard est une province au même titre que l'Ontario. Le deuxième, c'est la densité démographique selon laquelle on a besoin de l'une des deux provinces qui ensemble représentent 60 p. 100 de la population canadienne, mais aucune d'entre elles n'est essentielle.

Mme Arseneau: Oui, mais cela leur donne une certaine prééminence.

Le sénateur De Bané: C'est une situation analogue à celle qui existe au marché commun européen, où un seul pays parmi les quatre grands ne peut empêcher une modification. L'Angleterre, pas plus que la France, l'Allemagne ou l'Italie ne peut empêcher, à elle seule, une modification au marché commun européen. C'est la même chose.

Mme Arseneau: Nous ne sommes pas d'accord là-dessus. Nous pourrions peut-être simplement convenir que nous ne sommes pas d'accord.

Le sénateur De Bané: Peut-être l'auteur de la formule pourra-t-il l'expliquer. Il est le prochain témoin.

Mme Arseneau: Votre deuxième argument, c'était que vous vouliez tenir parole envers le Québec. Comment pouvez-vous le faire dans l'impasse constitutionnelle actuelle? Vous avez raison lorsque vous dites que rien ne permet de croire que la réforme constitutionnelle fonctionnera à l'heure actuelle. Vous voulez tenir parole envers le Québec.

Ce projet de loi le permettra-t-il réellement? Ce qui me frappe, c'est que le Québec a voulu avoir son propre veto dans les domaines qui l'intéressent pour éviter l'adoption de mesures pouvant le priver de certains droits. Or, ce veto a été accordé aussi

as well. Is Quebec happy with Alberta having a say on possible amendments that would favour Quebec?

I agree with you that Quebec wants a veto. We need to deliver. We are in a dire situation right now. It could be called an emergency situation. We need constitutional change, or we need this gesture toward Quebec. The perception is that the proper means are not open.

However, you are basing your argument on the belief that this bill will deliver for Quebec. My fear is that it will not. It does not strike me that this bill delivers what Quebec wants. Does Quebec really want Alberta, B.C. and Ontario to be able to block things which they may want in terms of constitutional reform?

# [Translation]

Senator Losier-Cool: I agree with my colleague that your presentation was very interesting. Like you, I am also from the Maritimes. I have a great deal of affection for Quebec, I am a New Brunswick francophone who loves Quebec, just as Quebecers already have an affinity for Canada.

My question concerns the division of powers. As Senator Beaudoin said, there needs to be some good faith in addition to political and personal initiative or even the tough love approach that was mentioned.

I believe that if we look at the list of priorities, we have here an answer to the Quebec problem.

If you were in my shoes and had to vote, would you reject Bill C-110 completely? Or, would you be prepared to suggest some amendments in order to improve it?

At the beginning of your presentation, you stated that you wanted to do something for Quebec and that you did not wish to adopt a negative attitude right away.

### [English]

Ms Arseneau: I agree that there must be a sense of good faith opened up between the federal government and the people of Quebec, and possibly the government of Quebec. This is one way to do it.

Yes, I think that is the strength of the bill, if it really is seen as a gesture of good faith. In that sense, you would interpret the bill as basically being a bill of intent. You need to look at the intent of the bill. The implications of the bill are secondary to the intent. If you are right, and that is all that it is, then I have fewer reservations about the bill.

However, my main reservation is that I am not sure that the bill is totally innocuous. I am not sure that the bill will not become more than just a "spirit of intent." It may be a bill that could prevent significant change in the future. That is basically the point of my presentation.

à d'autres régions. Le Québec est-il satisfait de savoir que l'Alberta aura son mot à dire sur des modifications susceptibles de favoriser le Québec?

Je suis d'accord avec vous sur le fait que le Québec veut un veto. Nous devons tenir parole. Nous sommes dans une situation critique. On pourrait même parler de situation d'urgence. Nous avons besoin d'un changement constitutionnel, ou nous avons besoin de faire un tel geste envers le Québec. Mais l'impression qui se dégage, c'est qu'on ne prend pas les moyens qui conviennent.

Cependant, vous fondez votre argument sur la conviction que ce projet de loi permettra de tenir les promesses faites au Québec. Je crains qu'il n'en soit pas ainsi. Je n'ai pas l'impression que ce projet de loi réponde aux attentes du Québec. Le Québec veut-il vraiment que l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario puissent s'opposer à des propositions qu'il pourrait présenter en matière de réforme constitutionnelle?

# [Français]

Le sénateur Losier-Cool: Je partage l'idée de mes collègues à l'effet que votre présentation est très intéressante. Je partage aussi avec vous le fait que je suis des Maritimes. J'aime le Québec. Je suis une francophone du Nouveau-Brunswick qui a le goût du Québec, comme les Québécois et les Québécoises ont déjà le goût du Canada.

Ma question porte sur le partage des pouvoirs. Comme le sénateur Beaudoin l'a dit, je crois qu'il doit d'abord y avoir de la bonne volonté en plus des idées politiques et personnelles, ou bien encore le «tough love approach» que l'on a mentionné.

Je considère aussi que, dans l'ordre des priorités, nous avons ici une réponse à la question du Québec.

Si vous étiez à ma place et que vous deviez voter, est-ce que vous rejetteriez complètement le projet de loi C-110? Ou est-ce qu'il y aurait des amendements que vous pourriez nous proposer afin d'améliorer ce projet de loi?

Je me réfère encore à votre commentaire du début à l'effet que vous voulez faire quelque chose pour le Québec et que vous ne voulez pas avoir une attitude négative tout de suite.

### [Traduction]

Mme Arseneau: Je suis d'accord pour dire qu'on doit faire naître un sentiment de bonne foi entre le gouvernement fédéral et la population du Québec, et probablement le gouvernement du Québec. C'est une façon de procéder.

Oui, je crois qu'il s'agit de la force du projet de loi, s'il s'agit vraiment d'un geste de bonne foi. En ce sens, vous l'interpréteriez comment étant fondamentalement un projet de loi d'intention. Vous devez considérer l'objectif du projet de loi. Ses répercussions sont peu importantes. Si vous avez raison, et que c'est tout ce qu'est le projet de loi, alors j'ai moins de réserves à son sujet.

Cependant, ce qui m'inquiète surtout, c'est que je ne suis pas persuadée que l'effet du projet de loi est tout à fait négligeable. Je ne suis pas convaincue que le projet de loi ne deviendra pas autre chose qu'une simple «intention». Il pourrait empêcher qu'un changement important soit apporté un jour ou l'autre. Il s'agit-là

Your second question is difficult for me to answer because I have very strong views about what the Senate can and cannot legitimately do.

One of my concerns about this bill is the legitimacy of the process; the fact that the government has gone through the House of Commons rather than through the broader constitutional path. I must apply that same criteria to what the Senate can do. Yes, the Senate would legally have every right to do what it wanted to the bill. I have questions, though, about the legitimacy of that. The best thing would be for the bill just to go away. However, I am not sure that it is in your lands to accomplish that end.

You ask whether there is a simple quick fix to the bill, whether there is an amendment that you could propose that would greatly improve the bill. You would at least need to get on your side the regions to which you are giving a veto. It is a very strange situation that the federal government is arguing that it will give a veto to these regions, while some of them are saying that they do not want it. I believe that you would need to get some sort of approval. The government was not specific about what means you would need to gain the consent of the provinces because they wanted to leave it open to the provinces. Again, that is an area that leaves the question wide open. What sort of process are we talking about here? Are we talking about premiers, legislatures and people? By leaving that open, there is also the danger of drawing the process out.

I am afraid that I am not being very helpful on this matter. Again, it comes back to the question of what I think legitimately the Senate can and cannot do when it comes to a bill such as this.

### [Translation]

Senator Beaudoin: You asked if Quebec was happy or unhappy. There are several opinions.

Those who, like Mr. Ryan, place the focus on the veto will say that this is an interesting piece of legislation, one that has the advantage of protecting Quebec for the life of the bill. Who knows, it may be in force for some time given the success that we have had with our constitutional amendments.

Others will say that the bill reassures Quebecers. However, those who want some changes will say that five vetoes are granted in all and that this will make it more difficult for Quebec to obtain more.

That is what I mean when I say that the reaction to the bill has been somewhat ambivalent. To the extent that it reassures Quebecers, they are happy with it. However, to the extent that it may complicate things, they may not be happy with it. It all depends on whether you like the veto formula or not.

fondamentalement du point que je voulais faire ressortir dans mon exposé.

Il m'est difficile de répondre à votre deuxième question, parce que j'ai une opinion bien arrêtée sur ce que le Sénat peut légitimement faire et ne pas faire.

L'une des réserves que j'ai au sujet de ce projet de loi, c'est la légitimité du processus; le fait que le gouvernement soit passé par l'entremise de la Chambre des communes plutôt que par le processus plus large de la révision constitutionnelle. Je dois appliquer ce même critère à ce que peut faire le Sénat. Oui, le Sénat aurait légalement le droit de faire tout ce qu'il veut au projet de loi. Je m'interroge toutefois sur la légitimité d'un tel geste. Le mieux qui pourrait arriver, c'est que le projet de loi soit tout simplement relégué aux oubliettes. Cependant, je ne suis pas convaincue qu'il est de votre ressort d'en arriver là.

Vous demandez s'il existe une solution simple pour rafistoler le projet de loi ou un amendement que vous pourriez proposer et qui permettrait de l'améliorer grandement. Vous devriez au moins vous entendre avec les régions auxquelles vous accordez un droit de veto. Il y a de quoi s'étonner du fait que le gouvernement fédéral prétend qu'il accordera un veto à ces régions et que certaines d'entre elles rétorquent qu'elles n'en veulent pas. Je crois qu'il vous faudrait obtenir une approbation quelconque. Le gouvernement est resté évasif quant aux moyens qu'il vous faudrait pour obtenir le consentement des provinces parce qu'il voulait leur laisser le champ libre. Une fois de plus, il s'agit là d'un domaine qui laisse la question en suspens. De quel genre de processus parlons-nous ici? Parlons-nous de premiers ministres, d'assemblées législatives et de population? En laissant la question en suspens, on risque également de faire traîner le processus.

Je crains de ne pas être très utile relativement à cette question. Une fois de plus, j'estime que cela revient à la question de savoir ce que le Sénat peut légitimement faire ou ne pas faire dans le cas d'un projet de loi comme celui qui nous intéresse.

#### [Français]

Le sénateur Beaudoin: Vous avez demandé si le Québec comme tel est content ou mécontent. Il y a plusieurs opinions.

Ceux qui mettent l'accent sur le veto, comme M. Ryan, diront que c'est un projet de loi intéressant et qui a la vertu de protéger le Québec pour la durée du projet de loi. Qui sait, cela peut durer longtemps vu le succès que nous avons dans nos amendements constitutionnels.

D'autres diront que le projet de loi rassure les Québécois. Mais pour ceux qui veulent avoir des changements, ils se diront qu'il y en a cinq autres qui vont avoir un veto et que cela va compliquer les choses pour obtenir davantage.

C'est pour cela que je voulais vous dire que la réaction est un peu ambivalente. En autant que cela rassure les Québécois, oui. En autant que cela peut compliquer les choses, peut-être que non. Selon que vous soyez très partisan de la formule du veto ou non, vous allez dans une catégorie plus tôt que dans l'autre.

Quebecers will always say that in any case, this legislation may last one or ten years. No one knows. Some will say that the bill has both merit and disadvantages. Perhaps. However, Quebecers will tell you that they want these provisions entrenched in the Constitution.

Read the history of Canada. If ever anyone fought to have rights entrenched in a Canadian Constitution, it was Quebecers, Acadians, French Canadians and people from all provinces. Our history is constitutional in nature. We have become experts in this field. We may be the only country in the world like this and I am not alone in holding this view.

# [English]

Ms Arseneau: What I have to say has more to do with the questions asked by Senator Gauthier as opposed to yours, Senator Beaudoin. We are in a tricky situation now. What we are talking about has, perhaps, more to do with perception and intent rather than the actual tangibles of the bill. Although I worry about the bill being passed and making future constitutional reform more difficult, I also worry about the perception that will come as a result of defeating the bill. That is a real danger.

We can argue that the Quebec government does not want it. If you are a No force person, I fear you cannot win in this situation. There are also dangers in passing the bill. Separatist forces will be able to make use of its defeat.

No matter what happens, what needs to be emphasized is that this cannot be seen as a partisan split; the stakes are far too high. We are talking about the future of the country. This is not a game where we split along party lines. We must ensure that we are not talking about partisanship here but, rather, that we really look at the bill. I figure we are all here because we are federalists. We are people who want Canada to stick together. At this stage, the question is: What will be most effective in terms of achieving that goal? It is a difficult question to answer.

Senator Gauthier: I do not want you to get the wrong impression about me. You have touched upon something that is not only a perception but a reality. If, on February 2 at 5:30 the Senate defeats this bill, I predict there will be a terrible ruckus in the province of Quebec. If, on the other hand, we pass it, it may be greeted with a yawn. Some have told us that that could be the result. In that case, I say to you there is nothing in this bill which prevents you, as a Nova Scotian, or anyone else in this country, from coming up with some darned good ideas on how to better amend this Constitution of ours, or how to make it more appropriate for the federal state. Nothing in the bill prevents that. It only stops the minister from introducing a motion or resolution. It does not prevent any other province from taking action.

All of those provinces that you have mentioned, if they have something constructive to offer then I invite them to bring it forward. Do not blame the federal government, which must Les Québécois se diront toujours que ce n'est tout de même qu'une loi qui va peut-être durer un ou dix ans. On ne le sait pas. Certains diront que le projet de loi a des vertus et des inconvénients, peut-être. Mais les Québécois vont vous dire que, profondément, ils veulent que ce soit dans la Constitution.

Lisez l'histoire du Canada. S'il y a des gens qui se sont battus pour constitutionnaliser des droits dans le Canada, ce sont les Québécois, les Acadiens, les Canadiens français et les gens de toutes les provinces. Notre histoire est constitutionnelle. Nous sommes des experts en matière constitutionnelle. Nous sommes peut-être le seul pays au monde comme cela. Je ne suis pas le seul à penser cela.

# [Traduction]

Mme Arseneau: Ce que j'ai à dire a davantage rapport aux questions que m'a posées le sénateur Gauthier plutôt qu'aux vôtres. La situation est difficile. Ce dont nous parlons a peut-être davantage à voir avec la perception et l'intention plutôt qu'avec la substance du projet de loi. Même si cela m'inquiète que le projet de loi soit adopté et qu'il complique davantage la future réforme constitutionnelle, la perception qui naîtra d'un rejet de celui-ci me tracasse également. C'est un danger réel.

Nous pouvons faire valoir que le Québec n'en veut pas. Si vous êtes partisan du NON je crains que vous ne puissiez gagner dans cette situation. L'adoption de ce projet de loi comporte également des risques. Les forces séparatistes pourront tirer profit de son rejet.

Peu importe l'issue, ce qu'il faut bien faire ressortir, c'est qu'il ne peut être question ici d'esprit de parti; les enjeux sont beaucoup trop importants. Nous parlons de l'avenir du pays. Ce n'est pas un jeu où intervient la discipline de parti. Nous devons nous assurer que nous ne parlons pas de partisanerie ici, mais que nous examinons vraiment le projet de loi. J'imagine que nous sommes tous ici parce que nous sommes fédéralistes. Nous voulons que le Canada reste uni. À ce moment-ci, nous devons nous poser la question suivante: comment pouvons-nous atteindre ce but le plus efficacement? Il n'est pas facile de répondre à cette question.

Le sénateur Gauthier: Je ne veux pas que vous vous mépreniez à mon sujet. Vous avez mis le doigt sur quelque chose qui n'est pas seulement une perception mais une réalité. Si, le 2 février à 17 h 30, le Sénat rejette ce projet de loi, je prédis que cela déclenchera tout un chahut au Québec. Si, d'autre part, nous l'adoptons, il fera peut-être bâiller. Certains nous ont dit qu'il pourrait en être ainsi. Dans ce cas, sachez qu'il n'y a rien dans ce projet de loi qui vous empêche, vous Néo-Écossais ou n'importe qui d'autre dans ce pays, de venir nous proposer de merveilleuses idées qu'il s'agisse de meilleures formules de modification de cette Constitution qui est la nôtre ou de moyens de l'adapter davantage à l'État fédéral. Rien dans le projet de loi n'empêche cela. Celui-ci ne fait qu'interdire à un ministre de présenter une motion ou une résolution. Il n'empêche aucune province d'intervenir.

Toutes ces autres provinces que vous avez mentionnées, je les invite à venir nous rencontrer ici si elles ont des offres constructives à faire. Ne blâmez pas le gouvernement fédéral qui respond to a very difficult and immediate problem. The answer my colleagues and I are trying to give you is that, indeed, the alternative would have been more difficult.

Ms Arseneau: You have now put us in the awkward position of having to make a decision on this bill. I also said that I think the end could have been better achieved if the government had waited to bring forward this bill as part of a broader unity strategy.

The question is: Will it be treated with just a yawn? Perhaps that will be the case in Quebec. However, the federal government must not lose any of its leadership strength because of this bill. If people are looking to the federal government to be the leader in terms of coming forward with a unity strategy then, yes, it will be greeted with just a yawn. That is conditional upon the federal government not being prevented by Alberta or B.C., for example, from introducing leadership and a unity package.

There is room for the bill to be more than just a yawn; to be more than the innocuous thing that you depict it as, that is, a bill of good intent.

The Chairman: On behalf of the committee, I wish to thank you for your testimony, Ms Arseneau.

We now call upon our next witness, Professor Meekison, to come forward. The professor comes from the University of Alberta.

You are invited to make an opening statement, Professor Meekison, which will be followed by questions from members of the committee.

Mr. Peter Meekison, University of Alberta: First, Mr. Chairman, I should like to thank you for the privilege of being here this morning to share some views with you on what is an extremely important subject.

One of the longest-standing subjects of Constitutional reform is the process for amending the Constitution. Bill C-110 is but a continuation of this odyssey.

The Canadian Constitution, when it was drafted, unlike those of the United States and Australia, did not include a process for amendment. As a result of this omission, the search for an acceptable amending formula has been dominated by one particular preoccupation: a concern which I call the need for protection.

Ever since the question of the need for an amending formula arose at a first ministers conference in 1927, arguments were developed to differentiate certain parts of the Constitution. Some parts were more central to the functioning of the federal system, or reflected specific minority interests. Such provisions were thought to require protection. Consequently, discussions on the amending formula compartmentalized the Constitution, where different thresholds of provincial support were needed before an amendment could be secured. Right from the beginning, it was recognized and accepted that some amendments would require

doit régler dans l'immédiat un problème très épineux. La réponse que mes collègues et moi-même essayons de vous donner, c'est qu'en fait, l'alternative aurait été encore plus compliquée.

Mme Arseneau: Vous nous avez placés dans la position incommode qui nous oblige à prendre une décision au sujet de ce projet de loi. J'ai également dit que le but aurait pu être mieux atteint si le gouvernement avait attendu pour présenter ce projet de loi dans le cadre d'une stratégie d'unité globale.

La question qu'il faut se poser est la suivante: l'adoption du projet de loi fera-t-elle simplement bâiller? Ce sera peut-être le cas au Québec, mais cette mesure législative ne doit pas avoir pour effet d'amenuiser le rôle de chef de file du gouvernement fédéral. Si les gens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de proposer une stratégie d'unité alors, oui, le projet de loi fera simplement bâiller. Évidemment tout dépend si le gouvernement fédéral ne se voit pas empêcher par l'Alberta ou la Colombie-Britannique, par exemple, de prendre les devants et de proposer une stratégie d'unité.

On peut faire en sorte que le projet de loi fasse plus que bailler; qu'il soit plus que l'élément négligeable que vous dépeignez ici comme un projet de loi de bonne intention.

Le président: Au nom du comité, je tiens à vous remercier de votre témoignage, madame Arseneau.

Nous invitons maintenant notre prochain témoin, le professeur Meekison, à nous rejoindre. Le professeur vient de l'Université de l'Alberta.

Nous vous invitons, professeur Meekison, à faire une déclaration liminaire et à répondre ensuite aux questions des membres du comité.

M. Peter Meekison, Université de l'Alberta: Premièrement, monsieur le président, j'aimerais vous remercier du privilège que vous m'accordez d'être ici ce matin pour partager avec vous des points de vue sur un sujet d'une extrême importance.

Le processus de modification de la Constitution est l'un des sujets les plus rebattus en matière de réforme constitutionnelle. Le projet de loi C-110 n'est que le prolongement de cette saga.

Lorsqu'elle a été rédigée, la Constitution du Canada, contrairement à celles des États-Unis et de l'Australie, ne prévoyait pas de procédure pour la modifier. Cette omission explique pourquoi les efforts déployés en vue de trouver une procédure de modification acceptable ont été dominés par une préoccupation particulière, par ce que je qualifierais de besoin de protection.

Depuis la toute première fois où cette question a été abordée à une conférence des premiers ministres, en 1927, on cherche à faire des distinctions entre certaines parties de la Constitution. Certaines sont plus essentielles au fonctionnement du régime fédéral ou reflètent des intérêts précis de minorités. On estimait que de tels passages devaient être protégés. Par conséquent, les débats sur la procédure de modification ont compartimenté la Constitution, fixant divers seuils au consentement des provinces en vue d'apporter une modification à la Constitution. Dès le départ, on a admis que certaines modifications exigeraient le

unanimous consent of the provinces, while others would require a lesser test.

The idea of differentiation is easy to grasp but difficult to implement because opinion differs as to which sections of the Constitution should be subject to which threshold. As a result, two recurring themes tend to dominate discussions on a suitable amending formula. The first is that the Constitution needs to be compartmentalized with respect to constitutional amendment, and the second is that certain minority interests require protection through the exercise of a veto. Both themes are reflected in this bill.

When considering constitutional amendment, the logical question is: What does it take to secure an amendment? In the case of Bill C-110, the question becomes: What does it take to block or veto an amendment? While the distinction may be lost on most people, the difference is important: the former approach is amendment recognizing the need for change while the latter places more emphasis on protection.

With one notable exception, the various amending formulae which have been proposed and promoted over the past 69 years have required different combinations of provinces — and I emphasize the word "provinces" — along with parliamentary approval as the foundation upon which a national consensus is determined. The one exception to this approach is the 1971 Victoria formula which introduced a regional consensus as the basis for approval. While it is correct that all provinces agreed to this formula in June, 1971, it is equally correct to say that all provinces agreed with the Fulton-Favreau formula in 1964.

Bill C-110 is patterned after the 1971 Victoria formula. The central element of the bill is the Quebec veto, a matter addressed in both the Meech Lake and Charlottetown constitutional discussions. It is clear that the Victoria formula, based as it is on a consensus of regions, gives Quebec, and by necessity the other regions, a veto. Here is the central dilemma: How can Quebec acquire a veto without other provinces or parts of Canada receiving similar treatment? The Victoria formula provides one answer; unanimity provides another.

To me, the justification for some form of protection arises from the perception that a particular provision of the Constitution is of such overwhelming importance that it cannot be altered without the consent of the province or provinces affected. The 1982 amending formula establishes another approach to protection. Provinces can be shielded from certain amendments through opting out of the amendment, and in certain cases receive financial compensation.

One of Quebec's five conditions for acceptance of the 1982 Constitution Act was restoration of the Quebec veto. The Meech Lake Accord gave Quebec, and, as a result of negotiations, the other provinces, a veto over amendments referred to under consentement unanime des provinces, alors qu'un consentement plus limité suffisait pour d'autres.

Le principe est facile à saisir, mais difficile à mettre en oeuvre, car on ne s'entend pas sur les seuils à appliquer à différentes parties de la Constitution. Résultat: deux thèmes semblent périodiquement dominer les négociations concernant une procédure de modification convenable. Le premier veut qu'il faille compartimenter la Constitution en ce qui concerne sa modification, et le second, qu'il faut protéger certains intérêts de groupes minoritaires en accordant à ceux-ci un droit de veto. Le projet de loi s'inspire de ces deux thèmes.

Quand il est question de modifications constitutionnelles, la question logique à se poser est: que faut-il pour obtenir une modification constitutionnelle? Dans le cas du projet de loi C-110, cette question devient: que faut-il pour bloquer ou faire opposition à une modification? Bien que la plupart des gens ne saisissent peut-être pas la distinction, la différence a son importance: la première approche consiste à modifier en réponse à un besoin de changement, tandis que la seconde insiste davantage sur la protection.

À une exception remarquable près, les diverses procédures de modification proposées et préconisées au cours des 69 dernières années ont exigé le consentement d'un nombre variable de provinces — et j'insiste sur le mot «provinces» —, de même que l'aval du Parlement comme fondement d'un consensus national. La seule exception à cette approche a été la formule de Victoria envisagée en 1971 qui, pour la première fois, exigeait un consensus régional. Bien qu'effectivement, toutes les provinces se soit entendues sur cette formule en juin 1971, il est tout aussi juste de dire qu'elles ont convenu de la formule Fulton-Favreau, en 1964.

Le projet de loi C-110 s'inspire de la formule de Victoria de 1971. L'élément central est le droit de veto du Québec, une question qui a fait l'objet de pourparlers constitutionnels, tant au lac Meech qu'à Charlottetown. Il est clair que la formule de Victoria, fondée comme elle l'est sur un consensus des régions, confère au Québec et, par nécessité, aux autres régions, un droit de veto. Voici le dilemme central: comment donner au Québec un droit de veto sans l'accorder aussi à d'autres provinces ou régions du Canada? La formule de Victoria est une possibilité, la règle de l'unanimité, une autre.

Le besoin d'une forme quelconque de protection se justifie par de cette impression que l'on a qu'une certaine disposition de la Constitution est d'une telle importance qu'elle ne peut être modifiée sans le consentement de la province ou des provinces touchées. La procédure de modification de 1982 aborde autrement la question de la protection. Les provinces peuvent se soustraire à l'application de certaines modifications en se retirant, parfois moyennant une compensation financière.

L'une des cinq conditions posées par le Québec pour accepter la Loi constitutionnelle de 1982 était la récupération de son droit de veto. L'Accord du lac Meech conférait au Québec et, par suite de négociations, aux autres provinces, un droit de veto concernant les

section 42 of the amending formula. In short, the unanimity list contained in section 41 was expanded.

In my view, Bill C-110 goes much further than the Meech Lake Accord because it applies not only to section 42 amendments but also to all other amendments that fall under section 38, and which are not specifically exempted from the bill.

While the raison d'être of Bill C-110 is understandable and reasonable, the bill generates a number of fundamental questions about the amending process, and ignores some recent lessons with respect to constitutional amendment. In its design, the bill establishes a regional consensus for constitutional amendment as opposed to one based on the principle of equal provincial participation. It is useful to point out that the general amending formula found under section 38 of the Constitution Act, 1982 has two thresholds. The first is that, in addition to Parliament, a certain number of provinces, two-thirds, must be in agreement. At the moment, two-thirds is equal to seven provinces. The second is that those provinces must represent 50 per cent of the population, which reflects the majoritarian principle. In other words, at least Ouebec or Ontario must be in favour, at least one of the four Atlantic provinces, and at least one of the four western provinces.

It is true that certain amendments can be passed without Quebec's consent, the issue which Bill C-110 is attempting to remedy. The general amending formula of two-thirds and 50 per cent is found in the Fulton-Favreau formula, which all governments agreed to in 1964.

When Bill C-110 was first tabled, four regions were identified: The West, Ontario, Quebec, and Atlantic Canada, paralleling for the most part the Senate divisions found in section 22 of the Constitution Act, 1867. With respect to the western region, since the Victoria formula was first proposed, British Columbia has argued that Canada consists of five regions and that the West, in reality, consists of two regions: British Columbia and the prairies.

In 1976, during discussions on constitutional reform which then took place amongst the provinces, British Columbia again expressed its preference for a five-region approach, but also in 1976 the Alberta provincial legislature approved a resolution affirming the principle of provincial equality. To this day, the government of Alberta has been a consistent advocate of provincial equality as a principle of the Canadian federal system.

Bill C-110 refines the provinces even further. There are three first-class provinces; that is to say, those with the designated veto: Ontario, Quebec, and British Columbia. There is one second-class province: Alberta, which, for the foreseeable future, will have a veto in the prairie region but which requires the support of either Saskatchewan or Manitoba to secure an amendment. There are five third-class provinces which must combine with another

modifications visées à l'article 42 de la procédure de modification. En somme, la liste des questions devant faire l'objet d'un consentement unanime dressée à l'article 41 était allongée.

À mon avis, le projet de loi C-110 va beaucoup plus loin que l'Accord du lac Meech parce qu'il s'applique non seulement aux modifications faites en vertu de l'article 42, mais aussi à toutes les autres modifications relevant de l'article 38 et qui ne sont pas explicitement soustraites à l'application du projet de loi.

Bien que l'on puisse comprendre la raison d'être du projet de loi C-110 et la juger raisonnable, le texte donne tout de même lieu à certaines questions fondamentales au sujet de la procédure de modification et il ne tire pas leçon de l'histoire récente en matière constitutionnelle. Le projet de loi est concu de manière à exiger un consensus régional en matière de modifications constitutionnelles, plutôt que d'appliquer le principe de participation égale des provinces. Il est utile de souligner que la procédure normale de modification inscrite à l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982 établit deux seuils. Il faut tout d'abord qu'il y ait consentement, non seulement du Parlement, mais aussi d'un certain nombre de provinces, soit des deux tiers d'entre elles. Pour l'instant, cela signifie que ces provinces sont consentantes. De plus, elles doivent représenter 50 p. 100 de la population, en application du principe de la majorité. En d'autres mots, il faut au moins le consentement du Québec ou de l'Ontario, d'une des quatre provinces atlantiques et d'une des quatre provinces de l'Ouest.

Il est vrai que certaines modifications peuvent être adoptées sans le consentement du Québec, ce que tente de rectifier le projet de loi C-110. La procédure normale de modification exigeant le consentement des deux tiers des provinces et de 50 p. 100 de la population reprend la formule Fulton-Favreau qui a été acceptée par tous les gouvernements en 1964.

À son dépôt, le projet de loi C-110 établissait quatre régions: l'Ouest, l'Ontario, le Québec et les provinces atlantiques, reprenant en grande partie la formule du partage des sièges au Sénat établie à l'article 22 de la Loi constitutionnelle de 1867. En ce qui concerne la région de l'Ouest, depuis qu'a été proposée pour la première fois la formule de Victoria, la Colombie-Britannique soutient que le Canada est composé de cinq régions et que l'Ouest est formé, en réalité, de deux régions, soit de la Colombie-Britannique et des Prairies.

En 1976, durant les négociations qui ont eu lieu entre les provinces au sujet d'une réforme constitutionnelle, la Colombie-Britannique est revenue à la charge. Cependant, la même année, l'assemblée législative de l'Alberta a adopté une résolution affirmant le principe de l'égalité des provinces. Jusqu'ici, le gouvernement de l'Alberta a toujours défendu le principe de l'égalité des provinces au sein du régime fédéral canadien.

Le projet de loi C-110 raffine encore plus la notion de province. Ainsi, il existe trois provinces de premier ordre, soit celles qui sont désignées comme ayant un droit de veto: l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Suit une province de deuxième ordre, l'Alberta, qui, dans l'avenir prévisible, exercera le droit de veto pour la région des Prairies à condition d'avoir l'appui soit de la Saskatchewan, soit du Manitoba. Enfin, il existe

province to secure an amendment: Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, and Newfoundland. There is one fourth-class province: Prince Edward Island, whose opinion can in no way determine the outcome of an amendment.

To me, the regional approach to constitutional amendment is a total negation of the principle of provincial equality that is the very foundation of the 1982 amending formula. To this extent, the bill undermines an existing provision of the Constitution by introducing an entirely different approach to constitutional amendment, an approach which was dropped in the constitutional agreement of November, 1981. It will certainly influence the dynamics of negotiations, not just on amendments covered by the bill but on all being considered at any point.

With respect to both Prince Edward Island and British Columbia, it is worth recalling that in the fall of 1980 the initial draft of the patriation resolution included a 50 per cent population requirement for both the Atlantic and western regions. After the public hearings, both the Atlantic and the western consensus were changed to any two of the four provinces. It is somewhat ironic that, at a time when we are trying to protect Quebec's interests through a sharing of the House of Commons veto, the governments of New Brunswick and Nova Scotia — at least according to newspaper reports — have offered to share their newly-acquired joint veto with Prince Edward Island.

With Bill C-110 requiring a regional approach to constitutional amendment, one should not dismiss the precedent that is established by this policy. It is not unrealistic to anticipate the extension of the regional principle to other potential elements of constitutional reform. Two immediately come to mind: Senate reform and the composition of the Supreme Court of Canada. It would be more difficult now for the federal government to ignore arguments that the principle identified in Bill C-110 should not be extended to a reformed Senate or Supreme Court.

A second problem is that this bill adds another obstacle to what is an already difficult amending process. What is not clear from the bill is the time frame within which provinces must make a decision. To be sure, the time constraints established by section 39 of the 1982 amending formula still apply, but some indication of when a decision is required from the provinces would improve the bill. It is not unusual to have conditions attached to a loan. If a province is given a veto, then it should be required to express an opinion and not sit on the sidelines, waiting to see who casts the first veto. Another problem with the bill is that it is not clear how provincial consent is given.

cinq provinces de troisième ordre dont au moins deux doivent s'allier pour obtenir une modification constitutionnelle: la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve. Par ailleurs, il y a une province de quatrième ordre, l'Île-du-Prince-Édouard, dont l'opinion ne sera jamais déterminante.

L'approche régionale aux modifications constitutionnelles représente, à mon avis, une négation totale du principe d'égalité des provinces, fondement même de la procédure de modification de 1982. Dans cette mesure, le projet de loi affaiblit une disposition existante de la Constitution en instituant une toute nouvelle procédure de modification constitutionnelle, formule qui avait été rejetée lors de l'accord constitutionnel de novembre 1981. Il aura assurément de l'influence sur la dynamique des négociations, non seulement au sujet des modifications visées par le projet de loi, mais bien de toutes les modifications.

En ce qui concerne l'Île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique, je rappelle qu'à l'automne de 1980, la première ébauche de la résolution concernant le rapatriement de la Constitution prévoyait le consentement de 50 p. 100 de la population des régions tant de l'Atlantique que de l'Ouest. Après la tenue d'audiences publiques, on a modifié cette exigence: désormais, il y aurait consentement dans ces deux régions si deux des quatre provinces étaient d'accord. Il est quelque peu ironique de constater qu'au moment où l'on tentait de protéger les intérêts du Québec en partageant avec lui le droit de veto de la Chambre des communes, les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse — du moins, selon les articles de journaux — ont offert de partager leur nouveau droit de veto commun avec l'Île-du-Prince-Édouard.

Étant donné que le projet de loi C-110 exige le consentement des régions pour apporter des modifications à la Constitution, il ne faudrait pas diminuer l'importance du précédent qui est ainsi établi. Il est réaliste de prévoir que le principe du consentement régional s'étendra à d'autres éléments éventuels de réforme constitutionnelle. Deux nous viennent immédiatement à l'esprit: la réforme du Sénat et la composition de la Cour suprême du Canada. Le gouvernement fédéral éprouverait maintenant plus de difficultés à ignorer les arguments selon lesquels le principe établi dans le projet de loi C-110 devrait aussi s'appliquer à la réforme du Sénat ou de la Cour suprême.

Deuxième problème, le projet de loi à l'étude ajoute un autre obstacle à la procédure de modification, déjà complexe. Il est difficile de savoir, dans ce projet de loi, de combien de temps disposent les provinces pour se prononcer. Les échéances fixées à l'article 39 de la procédure de modification de 1982 s'appliquent encore, assurément, mais il serait préférable de préciser dans le projet de loi à quel moment les provinces doivent faire connaître leur décision. Il est habituel quand on consent un prêt de poser des conditions. Si on lui confère un droit de veto, la province devrait être tenue d'exprimer son opinion, plutôt que demeurer en coulisses et d'attendre que l'une d'entre elles exerce son droit de veto. Autre lacune du projet de loi, il ne précise pas quelle forme prend le consentement de la province.

A third problem is the linkage, if any, between this legislation and the 1992 Referendum Act. That legislation suggests that the Government of Canada can and will be proactive with respect to seeking constitutional opinions. To some degree, I see the principles of this bill being diametrically opposed to the principles of the Referendum Act. I am uncertain how these two acts can be reconciled, since one delays government action and the other appears to encourage it.

In looking at the history of constitutional amendment in Canada, the Government of Canada has ordinarily been front and centre in the development of amendments. While I recognize that under the amending formula any amendment can be initiated in any legislature, our experience to date suggests that most amendments are likely to emerge as a result of an intergovernmental negotiation.

Since the bill deals with the ratification of constitutional amendments, one might question the wisdom of the government's limiting its role in securing parliamentary approval. I am assuming that if the Government of Canada was not committed to a proposed amendment, it would encourage Parliament to reject the resolution, thereby cancelling the purpose of the regional veto.

Since the Parliament of Canada is the only legislative body representing all Canadians, it may strike some as odd that they would be the last legislature to pronounce on a resolution. Once the requisite members of regions have given their support to an amendment, would Parliament have any real opportunity to alter the proposed amendment or to hold hearings on it? Does this bill make both Houses of Parliament merely rubber stamps? Not only is the Government of Canada's role diminished, but it appears that Parliament's role is also, as a result.

If anything is certain about both the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord experiences, it is that the public wants to be involved in the constitutional amendment process, including both the drafting of the amendment and its ratification. This bill does not address the matter of public involvement at any stage, and appears at odds with the premises of the Referendum Act.

Although our experience with amendments under the 1982 amending formula is somewhat limited, the two most celebrated attempts — the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord — are best characterized as omnibus or mega-amendments incorporating a wide range of specific changes in a single resolution. For example, both proposals combined amendments which required approval under section 38, the general amending formula, and under section 41, the unanimity provision. An analysis of both the Meech Lake and Charlottetown agreements shows that a number of the provisions would come within the scope of Bill C-110 — for example, first ministers conferences.

Troisième difficulté, quel lien, s'il en est, existe-t-il entre ce texte législatif et la Loi référendaire de 1992. Aux termes de celle-ci, le gouvernement du Canada peut prendre l'initiative, en matière constitutionnelle, de tenir des référendums, ce qu'il fera. Jusqu'à un certain point, j'estime que les principes énoncés dans le projet de loi à l'étude sont diamétralement opposés à ceux de la Loi référendaire. Je ne vois pas comment on pourrait réconcilier ces deux textes de loi, puisque l'un retarde l'action gouvernementale alors que l'autre semble l'encourager.

Si l'on se reporte à l'histoire des modifications constitutionnelles au Canada, c'est habituellement le gouvernement du Canada qui propose les modifications et qui les fait avancer. Bien qu'en vertu de la procédure de modification, n'importe quelle assemblée législative puisse, je le reconnais, en proposer une, l'expérience nous montre que la plupart des modifications résulteront probablement de négociations intergouvernementales.

Comme le projet de loi porte sur la ratification des modifications constitutionnelles, on pourrait s'interroger sur la sagesse du gouvernement lorsqu'il limite son rôle qui est de faire approuver par le Parlement les résolutions portant modification de la Constitution. Je suppose que, si le gouvernement du Canada n'avait pas pris d'engagements concernant une modification proposée, il encouragerait le Parlement à rejeter la résolution, éliminant ainsi la raison d'être d'un droit de veto régional.

Comme le Parlement du Canada est le seul organe législatif qui représente tous les Canadiens, certains trouveront peut-être étrange qu'il soit le dernier à se prononcer au sujet d'une résolution. Une fois que le nombre requis de régions a donné son appui à une modification, le Parlement pourrait-il vraiment modifier l'amendement proposé ou tenir des audiences à ce sujet? Le projet de loi à l'étude fait-il de l'aval des deux Chambres du Parlement une simple formalité? Non seulement le rôle du gouvernement du Canada y est diminué, mais il semble que le rôle du Parlement le soit aussi.

L'expérience de l'Accord du lac Meech et de l'Entente de Charlottetown nous a appris une chose: la population veut participer à la procédure de modification de la Constitution, y compris à la rédaction des modifications et à leur ratification. Le projet de loi à l'étude ne mentionne pas la participation publique et semble aller à l'encontre du principe sur lequel repose la Loi référendaire.

Bien que notre expérience des modifications en vertu de la procédure de 1982 soit quelque peu limitée, la meilleure caractérisation que l'on puisse faire des deux plus célèbres tentatives — l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown — est de les qualifier de modifications omnibus ou de méga-modifications regroupant en une seule résolution une vaste gamme de changements précis. Par exemple, les deux propositions réunissaient des modifications qui exigeaient le consentement aux termes de l'article 38, c'est-à-dire de la procédure normale de modification, et aux termes de l'article 41, la règle de l'unanimité. Une analyse des deux accords révèle qu'un certain nombre de dispositions tomberaient sous le coup du projet de loi C-110, par exemple les conférences de premiers ministres.

Does the introduction of a requirement for a regional consensus influence the Government of Canada's freedom of action under similar circumstances? To me, the answer is yes if the proposed amendments had been negotiated as a package. The other alternative would be to introduce a series of resolutions according to the particular amending process which was required, but this would complicate an already complicated process, and could serve to undermine whatever consensus had been achieved.

To take a very basic example, what would happen if a proposed amendment falls entirely under section 38 and is one which has two sections: one on labour market training and the other on Senate reform? If I understand Bill C-110 properly, the government could proceed with the section on labour market training but not on Senate reform. In all likelihood, assuming the proposed amendments had been negotiated as a package, the government would probably choose to wait until the required regional approval was in place.

If omnibus amendments remain likely, then it will prove to be difficult to secure approval in bits and pieces. To me, this possibility illustrates how the bill undermines the existing amending process and makes constitutional amendment more, rather than less, difficult. It is not unreasonable to suggest that, by convention, regional approval may become the norm for all future amendments, other than those requiring unanimity. In effect, Bill C-110 has the real potential of becoming a second amending formula, and thereby placing the entire amending process in a constitutional straitjacket, which is an unappealing prospect.

Two recurring criticisms of the proposed Meech Lake Accord changes to the amending formula were that it made the creation of new provinces subject to unanimity, and it maintained the clause referring to provincial boundary extensions into the territories. The Yukon and Northwest Territories were strongly opposed to both measures. A direct consequence of territorial participation in the Charlottetown Accord negotiations led to an entirely different approach to the creation of new provinces and deletion of the odious reference to provincial boundary extensions. At the moment, the territorial governments have no role in constitutional amendment. This bill could offset that fact by giving them an opportunity to express their views.

Bill C-110 ignores any territorial involvement in either of the two matters I have just referred to, which to me is a major oversight, and to any other measure of concern to the territories. Since this bill is premised on the need for a regional consensus before the government acts, it may be prudent to seek the views of the sixth region, the North, before proceeding with an amendment. At a very minimum, any amendments with respect to the creation of new provinces and territorial boundaries should include territorial participation and consent. If the fundamentals of the existing amending formula can be altered by statute to reflect

L'ajout d'un consensus régional comme exigence influe-t-il sur la liberté d'action du gouvernement du Canada dans pareilles circonstances? Je répondrais par l'affirmative si les modifications proposées avaient été négociées comme un tout. L'autre solution consisterait à déposer une série de résolutions selon la procédure de modification particulière en jeu. Cependant, cela ne ferait que compliquer un processus déjà difficile et pourrait miner le peu de consensus qui existe.

Pour vous en donner un exemple très élémentaire, qu'arriveraitil si une modification proposée tombait entièrement sous le coup de l'article 38 et qu'elle comportait deux articles: l'un qui viserait la formation de la main-d'oeuvre et l'autre, la réforme du Sénat? Si j'ai bien compris le sens du projet de loi C-110, le gouvernement pourrait aller de l'avant avec l'article traitant de la formation de la main-d'oeuvre, mais il ne pourrait rien faire au sujet de la réforme du Sénat. Selon toutes probabilités, en supposant que les modifications proposées ont été négociées en bloc, le gouvernement déciderait probablement d'attendre qu'ait été obtenue l'approbation des régions.

Si des modifications omnibus demeurent probables, il s'avérera alors difficile d'obtenir le consentement à la pièce. Cette possibilité montre, selon moi, comment le projet de loi mine la procédure actuelle de modification et rend les modifications constitutionnelles encore plus, plutôt que moins, difficiles. Il n'est pas déraisonnable de croire que, par convention, le consentement régional pourrait devenir la norme pour toutes les modifications futures, plutôt que pour celles qui exigent seulement l'unanimité. Dans les faits, le projet de loi C-110 pourrait vraiment s'imposer comme seconde procédure de modification et, perspective désagréable, imposerait de la sorte un carcan à toute la procédure de modification constitutionnelle.

Deux critiques fréquemment entendues au sujet des changements proposés dans l'Accord du lac Meech voulaient qu'ils assujettissent la création de nouvelles provinces à la règle de l'unanimité et qu'ils maintiennent la disposition mentionnant l'extension des limites territoriales provinciales aux territoires. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest étaient vivement opposés à ces deux mesures. La participation des territoires aux négociations de l'Entente de Charlottetown a eu pour conséquence directe de prévoir d'une approche tout à fait différente de la création de nouvelles provinces et d'éliminer l'odieuse mention de l'extension des limites territoriales des provinces. Pour l'instant, les gouvernements territoriaux n'ont aucun rôle à jouer dans les modifications constitutionnelles. Le projet à l'étude pourrait contrebalancer cela en leur donnant l'occasion d'exprimer leur opinion.

Le projet de loi C-110 est muet au chapitre d'une participation des territoires aux deux dossiers que je viens de mentionner, ce qui représente un oubli important, et à toute autre mesure qui les touche. Comme le projet de loi à l'étude suppose au départ la nécessité de dégager un consensus régional avant que le gouvernement ne puisse agir, il serait peut-être prudent de connaître l'opinion de la sixième région, soit du Nord, avant de procéder à une modification. À tout le moins, toute modification visant à créer de nouvelles provinces ou à étendre les limites territoriales devrait prévoir la participation et le consentement des

regional interest, there is no compelling reason to exclude the territories from the new regional approach.

The final oversight is the absence of any aboriginal involvement in constitutional amendment. To be sure, section 35(1) of the Constitution Act, 1982, commits but does not require the federal government to convene a first ministers conference to discuss amendments affecting aboriginal rights with representatives of the aboriginal peoples. The Charlottetown Accord required aboriginal consent for any amendment affecting aboriginal interests. At a very minimum, it seems reasonable to add a section to Bill C-110 requiring aboriginal consent for amendments affecting their rights. For example, this bill would apply to amendments to section 35 of the Constitution Act, 1982, the aboriginal rights clause. At a time when there are concerns about protecting Quebec's interests and other regional interests, there is an equivalent or a similar need to protect those aboriginal interests that are contained in the Constitution. To me, the extension of the protection principle to aboriginal peoples is perfectly reasonable and should be included in this bill.

A comparison of Bill C-110 with the 1982 amending formula shows some significant differences which also deserve mention. The general amending formula under section 38 requires a consensus of two-thirds of the provinces representing 50 per cent of the population of Canada, according to the latest general census. Two-thirds of the provinces is, at the moment, seven out of ten. When calculating the minimum degree of provincial consent required under Bill C-110, it also totals seven provinces, but because P.E.I. is excluded, it is only seven out of nine, or three-quarters of the provinces, which is a more rigorous test. Thus, the two formulae are by no means identical with respect to the provincial threshold. In addition, Bill C-110 identifies certain provinces that are both provinces and regions — or super provinces — which must give their consent, while the 1982 amending formula does not.

Bill C-110 does not have a population threshold. By giving the four most populous provinces a veto, the bill establishes a minimum population threshold of 92.3 per cent. Using 1995-96 data from Statistics Canada, I have calculated the minimum population threshold. I my brief, I outline the seven provinces which are required, and this adds up to 92.3 per cent.

Indeed, an alternative way of presenting the formula contained in Bill C-110 would be two-thirds of the provinces representing 92 per cent of the population. This approach was briefly considered in late 1978 and early 1979 during the series of constitutional discussions then under way. The formula, referred to as the "Toronto consensus," was proposed as an alternative to the Victoria formula. It contained a threshold of two-thirds of the

territoires. Si l'on peut, par voie législative, changer le fondement de la procédure actuelle de modification en vue de tenir compte des intérêts régionaux, il n'y pas de raison valable pour exclure les Territoires de la nouvelle approche régionale.

Dernier point oublié, on ne prévoit pas de participation autochtone aux modifications constitutionnelles. Pour plus de certitude, l'article 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982 engage le gouvernement fédéral à convoquer une conférence des premiers ministres pour discuter avec des représentants des peuples autochtones des modifications touchant leurs droits, mais il ne l'exige pas. L'Entente de Charlottetown exigeait le consentement des autochtones à toute modification touchant leurs intérêts. Il semble raisonnable d'ajouter à tout le moins un article au projet de loi C-110 pour exiger le consentement des autochtones lorsque des modifications affectent leurs droits. Ainsi, le projet de loi à l'étude s'appliquerait aux modifications portant sur l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, celle où il est question des droits des autochtones. En cette période où l'on veut protéger les intérêts du Québec et d'autres régions, il existe un besoin équivalent ou analogue de protéger les intérêts des autochtones qui sont inscrits dans la Constitution. L'extension du principe de protection aux peuples autochtones est, à mon sens, parfaitement raisonnable et devrait être incluse dans le projet de loi à l'étude.

Si l'on compare le projet de loi C-110 à la procédure de modification de 1982, on note des différences importantes qui méritent aussi d'être mentionnées. Ainsi, la procédure normale de modification prévue à l'article 38 exige un consensus des deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population du Canada, tel qu'établie lors du dernier recensement général. Ces deux tiers représentent pour l'instant sept provinces sur dix. Lorsqu'on calcule le nombre minimal de provinces qui doivent donner leur consentement aux termes du projet de loi C-110, on arrive aussi à sept provinces. Cependant, comme l'Île-du-Prince-Édouard est exclue, cela n'équivaut qu'à sept provinces sur neuf ou à trois quarts des provinces, ce qui est un critère plus rigoureux. Donc, les deux procédures ne sont pas du tout identiques en ce qui concerne le consentement des provinces. Par ailleurs, le projet de loi C-110 nomme certaines provinces qui sont à la fois des provinces et des régions — ou des superprovinces dont il faut obtenir le consentement, ce que ne fait pas la procédure de modification de 1982.

Le projet de loi C-110 ne parle pas de la représentation populaire. En accordant aux quatre provinces les plus populeuses un droit de veto, le projet de loi établit un seuil minimal de 92,3 p. 100 de la population. Au moyen des données publiées par Statistique Canada pour 1995-1996, j'ai calculé ce seuil minimal. Dans mon mémoire, je précise les sept provinces dont le consentement est requis, ce qui équivaut à 92,3 p. 100 de la population.

En effet, on aurait pu, dans le projet de loi C-110, proposer une formule qui requiert le consentement de deux tiers des provinces représentant 92 p. 100 de la population. Cette procédure a été brièvement envisagée lors des discussions constitutionnelles qui ont eu lieu à la fin de 1978 et au début de 1979. La formule dite «de Toronto» a été proposée comme solution de rechange à la formule de Victoria. Elle exigeait le consentement de deux tiers

provinces with 85 per cent of the population threshold, on the assumption that Quebec's population was unlikely to fall below 15 per cent of the total Canadian population.

It is almost worth noting parenthetically that, as an incentive to secure Alberta's support for this proposal, any constitutional amendment affecting natural resources would have been subject to unanimity.

The higher the population limit, the greater the number of de facto vetoes. For example, setting it at 90 per cent accomplishes much of what Bill C-110 does by giving today any one of three provinces the ability to block an amendment regardless of what the other nine think. While this continues the concept of first- and second-class provinces, at least it avoids the pitfalls of regional consensus, because provincial population, not region, is the determining factor.

Focusing on the population requirement does put Bill C-110 in a different light because it clearly demonstrates the extremely high threshold necessary to secure an amendment. One could reasonably question the political legitimacy of such a stringent requirement affecting such a large number of potential amendments. Even under section 41, where every province has a veto, the number of areas to which the veto applies is limited to five subjects. I would at least plead for narrowing the application of the bill to section 42 amendments, modified by the changes I have suggested for both territorial and aboriginal involvement.

Section 49 of the 1982 amending formula requires that a first ministers conference be convened to review the operation of the amending formula 15 years after proclamation — that is, by April 17, 1997, or 15 months from now. In addition to the review of the existing amending formula, presumably first ministers and others who are invited to the conference will examine other policies or practices affecting the operation of the amending process that have been established since 1982, including this bill, the Referendum Act, the referendum requirements in Alberta and British Columbia, the Manitoba standing orders, and any other issue which appears germane.

If the review results in any proposals for change, they would need to be submitted for ratification under section 41, which applies to amendments to the general amending formula. Although section 41 does not have a time limit of three years, as do amendments under section 38, it is not unreasonable to suggest that if a consensus emerges, a schedule for ratification should be part of the agreement. If the conference fails to produce any recommendations for change, then the status quo continues. If it does produce a recommendation for change, that change can only be achieved through unanimity, which presumably would be reflected by the outcome of the conference.

des provinces représentant 85 p. 100 de la population, en supposant que la population du Québec ne viendrait pas à représenter moins de 15 p. 100 de l'ensemble de la population canadienne.

Il convient de noter que, pour amener l'Alberta à appuyer cette proposition, on avait accepté de soumettre toute modification à la Constitution touchant les ressources naturelles à la règle de l'unanimité.

Donc, plus le pourcentage démographique est élevé, plus le nombre de veto de fait qui sont accordés est élevé. Par exemple, en fixant le seuil à 90 p. 100, on atteint bon nombre des objectifs visés par le projet de loi C-110, puisqu'une des trois provinces peut bloquer une modification peu importe ce que pensent les neuf autres provinces. Cette formule, bien qu'elle maintienne en place le concept des provinces de première et de seconde zone, nous permettrait, à tout le moins, d'éviter les problèmes que poserait le consensus régional, parce que c'est la population provinciale, et non pas régionale, qui serait le facteur déterminant.

En mettant l'accent sur l'exigence numérique, le projet de loi C-110 propose une approche différente parce qu'il précise le degré de consentement extrêmement élevé qui serait requis pour apporter une modification. On pourrait mettre en doute la légitimité d'une exigence si sévère qui touche un si grand nombre de modifications. Même en vertu de l'article 41, où chaque province possède un droit de veto, le nombre de questions pouvant faire l'objet d'un veto est limité à cinq. Je demanderais au moins qu'on limite l'application du projet de loi aux modifications visées par l'article 42 en apportant les changements que j'ai proposés concernant la participation des territoires et des peuples autochtones.

L'article 49 de la procédure de modification de 1982 exige qu'une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres soit convoquée pour examiner la procédure de modification dans les quinze ans qui suivent son entrée en vigueur. Cette conférence doit avoir lieu d'ici le 17 avril 1997 ou dans les quinze mois à venir. En plus d'examiner la procédure de modification existante, les premiers ministres et tous les autres participants à la conférence analyseront les politiques ou pratiques qui influent sur le processus de modification en vigueur depuis 1982, y compris le projet de loi, la Loi référendaire, les lois de l'Alberta et de la Colombie-Britannique prévoyant la tenue de référendums, le Règlement du Manitoba et toute autre question jugée pertinente.

Si, à la suite de cet examen, des changements sont proposés, il faudrait qu'ils soient ratifiés en vertu de l'article 41, qui s'applique aux modifications qui visent la procédure générale de modification. Bien que l'article 41 ne fixe pas un délai de trois ans pour l'adoption des modifications, comme c'est le cas pour les modifications effectuées en vertu de l'article 38, il serait raisonnable d'inclure dans l'entente, s'il y a consensus, un délai de ratification. Si aucun changement n'est proposé dans le cadre de cette conférence, le statu quo sera maintenu. Toutefois, si des changements sont effectivement proposés, ceux-ci ne pourront être apportés qu'avec le consentement unanime des participants, ce qui, selon toute vraisemblance, se refléterait dans l'issue de la conférence.

I realize that Quebec may or may not participate in the 1997 conference, but that is something which would need to be addressed at that time. If Quebec is part of the consensus, then there is no problem. If they are not, then the matter remains in limbo until the National Assembly accepts or rejects whatever is being proposed. Here I believe that a three-year time limit could be adhered to; that is to say, the legislative resolutions should include a sunset clause of, say, three years or possibly even earlier.

In summary, in my opinion, this bill complicates an already complicated amending process, and may produce constitutional gridlock. Because of the importance of national unity, the motives behind the bill are beyond reproach. It represents the first attempt in keeping the country together, but the bill, as it stands, can be improved. Moreover, I believe the bill should be seen as a temporary measure, lasting until there has been the full and thorough review of the amending formula required by section 49.

Accordingly, I would recommend that the bill expire five years after its proclamation. That gives Quebec the protection it is seeking until a permanent solution to the amending process is developed. If we cannot accomplish this in five years, we will be dealing with much more significant constitutional issues.

I would also recommend that the Atlantic consensus be amended to read "any two of the four provinces," and that that provision be made for both territorial and aboriginal participation and consent.

I recommend further that the relationship between the referendum act and the bill be clearly spelled out.

Let me end where I began, with the idea of protection. One way of securing protection for Quebec and the other most-populous provinces is through the regional approach which totally negates the principle of equality of the provinces. Because there is a hierarchy of provinces, the bill is divisive. Perhaps of greater importance, legislation by itself, as opposed to Constitutional amendment, does not provide Quebec with 100 per cent certainty because legislation can be rescinded and there is no prohibition to an attempt at amendment. The other way is an expansion of the list of matters subject to unanimity. Either course protects Quebec's interests such that the real question becomes: What is in the best interests of the country? I am convinced that a formula which reflects the province as a unit of decision-making and which does not make a constitutional distinction among them is one which better serves the public interest. Thus I would recommend consideration be given eventually to a small expansion of the subjects included in section 41.

This leaves one final question and that is the future status of this bill. At this stage I believe more damage would be done to national unity by its withdrawal. However, I also believe that Je suis conscient du fait que le Québec ne participera peut-être pas à la conférence de 1997. Mais c'est une question qu'il faudra résoudre à ce moment-là. Si le Québec fait partie du consensus, alors le problème ne se pose pas. S'il ne fait pas partie du consensus, la question restera en suspens jusqu'à ce que l'Assemblée nationale accepte ou rejette la proposition mise de l'avant. Dans ce cas-ci, je crois qu'un délai de trois ans pourrait être respecté. Les résolutions législatives devraient comprendre une disposition de temporarisation qui prévoirait un délai, disons, de trois ans ou moins.

En résumé, le projet de loi complique un processus de modification déjà complexe; il risque de créer une impasse constitutionnelle. Comme l'unité nationale est une question importante, les motifs qui sous-tendent le projet de loi sont irréprochables. Il constitue une première tentative en faveur de l'unité nationale. Toutefois, le projet de loi, dans sa forme actuelle, peut être amélioré. De plus, il devrait être perçu comme une mesure temporaire qui restera en vigueur jusqu'à ce que la procédure de modification ait fait l'objet d'un examen complet, comme l'exige l'article 49.

Par conséquent, je propose que le projet de loi arrive à expiration cinq ans après sa promulgation. Cette démarche permettra de donner au Québec la protection qu'il recherche en attendant qu'une procédure de modification permanente soit trouvée. Si nous n'arrivons pas à le faire à l'intérieur de ce délai, nous serons confrontés à de graves problèmes constitutionnels.

Je propose également que, dans le cas de la région de l'Atlantique, le projet de loi soit modifié de manière à exiger le consentement de «l'une ou l'autre des quatre provinces». Il faudrait également ajouter une disposition prévoyant la participation et le consentement des territoires et des peuples autochtones.

Enfin, je propose que le lien entre la Loi référendaire et le projet de loi soit clairement établi.

J'aimerais, pour terminer, vous parler de la question de la protection. On pourrait accorder une protection au Québec et aux autres provinces plus peuplées en adoptant le concept des régions, qui fait fi du principe d'égalité des provinces. Comme il existe une hiérarchie de provinces, le projet de loi entraîne la division. Fait plus important encore, une mesure législative, contrairement à une modification constitutionnelle, ne fournit pas au Québec une protection totale parce qu'une mesure législative peut être abrogée au moyen d'une modification. On pourrait par ailleurs ajouter de nouvelles questions à la liste des modifications qui doivent faire l'objet d'un consentement unanime. Ces deux options protègent les intérêts du Québec à un point tel qu'il convient maintenant de se demander: Qu'est-ce qui sert le mieux les intérêts du Canada? Je suis convaincu que, pour bien servir l'intérêt public, il nous faut une procédure qui définit les provinces comme une unité décisionnelle et qui n'établit pas de différences entre elles sur le plan constitutionnel. Je propose donc qu'on ajoute, à la longue, quelques questions à la liste des modifications visées par l'article 41.

Il reste un dernier point à régler: le sort à réserver au projet de loi. À ce stade-ci, j'estime que son retrait nuirait grandement à l'unité nationale. Cependant, je pense aussi que si aucun without changes along the lines I have suggested, the cause of national unity will also suffer because what was intended as the beginning of the healing process opens old wounds. If the Bill is seen as temporary I feel most people will be able to accept it until the amending formula review has been completed.

Thank you for your attention and for this opportunity.

Senator MacEachen: I want to thank Mr. Meekison for his presentation which I find very reasonable and well thought out and based upon long experience in this industry, if one can call it that, this Canadian growth industry. Like Senator De Bané and Professor Arsenau, he is a survivor of the Canada conferences and he will recall the remarkable work on the Senate we all thought we did at the Calgary conference which, unhappily, became so — how shall I put it — so altered in the subsequent processes. There was not exactly a total compatibility between what the Canada conferences wanted and the Charlottetown Accord. That is by the way.

I want to draw your attention to your paragraph on page 7 in which you state:

While I recognize that under the amending formula any amendment can be initiated in any legislature, our experience to date suggests that most amendments are likely to emerge as a result of an intergovernmental negotiation.

I have no quarrel with that formulation. I have been considering an alternative or a scenario which might develop as follows: The Government of Canada might undertake a series of constitutional negotiations and, after considerable effort, be unable to reach the maximum consensus required under Bill C-110 to permit a minister to introduce a resolution. It occurred to me that, as you point out, a process under the amending formula of 1982 could be launched by a province, by a member of the House of Commons or by the Senate, based upon the 7-50 consensus. That resolution could be dealt with in both Houses of Parliament.

There is nothing in the bill that obligates the government to do anything else but to restrain from introducing any motion unless there is that maximum threshold. I have argued that this is still open and, indeed, depending upon the circumstances, could become operative. I conclude that this is the kind of possibility that you have alluded to in your paragraph.

Mr. Meekison: That is correct, Senator MacEachen. This bill does not prevent an amendment from being enacted under the existing formula. It could be initiated exactly as you have said, at a provincial level or by a member of the Senate or by a member of the House of Commons. That is not precluded by the bill. The question is, once that happens, whether you will find time on the Order Paper to debate it.

Senator MacEachen: I am assuming that any government that attempted in good faith to fulfil its requirement under

changement n'est apporté, l'unité nationale souffrira parce que ce projet de loi ne fera qu'ouvrir d'anciennes plaies au lieu de les guérir. Si le projet de loi est perçu comme une mesure temporaire, la plupart des gens l'accepteront, et ce, jusqu'à ce que l'examen de la procédure de modification soit terminé.

Merci de m'avoir donné l'occasion d'exposer mes vues sur la question.

Le sénateur MacEachen: Je tiens à remercier M. Meekison pour son exposé, un exposé que je trouve raisonnable et réfléchi et qui repose sur une longue expérience de cette industrie, si on peut l'appeler ainsi, l'industrie de l'unité canadienne. Comme le sénateur De Bané et madame Arseneau, il a survécu aux conférences constitutionnelles et il se souviendra du travail remarquable que nous avons accompli sur la question du Sénat à la conférence de Calgary. Malheureusement, tout — comment dire —, tout cela s'est perdu dans les processus qui ont suivi. Soi dit en passant, les positions prises dans le cadre des conférences constitutionnelles n'étaient pas entièrement compatibles avec l'Accord de Charlottetown.

Je désire attirer votre attention sur un paragraphe qui figure à la page 7 de votre mémoire. Vous dites que vous êtes conscient du fait qu'une assemblée législative peut déposer un projet de modification en vertu de la procédure de modification, mais que notre expérience à ce jour donne à penser que la plupart des modifications découlent de négociations intergouvernementales.

Je n'ai rien à redire à ce sujet. J'ai pour ma part imaginé un scénario qui pourrait se dérouler comme suit: le gouvernement du Canada pourrait entreprendre une série de négociations constitutionnelles et, après maints efforts, ne pas être en mesure d'obtenir le consentement requis en vertu du projet de loi C-110 pour permettre à un ministre de déposer une résolution. J'ai pensé que, comme vous l'avez signalé, un projet de modification pourrait être déposé en vertu de la procédure de modification de 1982 par une province, un député ou un sénateur, selon la règle 7-50. Cette résolution pourrait être examinée par les deux Chambres du Parlement.

Ce projet de loi n'empêche aucunement le gouvernement de déposer une motion s'il obtient le degré de consentement requis. À mon avis, cette possibilité existe toujours et cette formule peut fonctionner, selon les circonstances. C'est le genre de possibilité que vous invoquez dans votre paragraphe.

M. Meekison: C'est exact, sénateur MacEachen. Le projet de loi n'empêche pas le dépôt d'un projet de modification en vertu de la procédure existante. Il pourrait être déposé, comme vous l'avez dit, par une province, un sénateur ou un député. Il est possible de le faire en vertu du projet de loi. Toutefois, une fois la motion déposée, il faut voir si vous aurez le temps d'en débattre.

Le sénateur MacEachen: Je présume que si un gouvernement essaie, en toute bonne foi, de remplir ses obligations en vertu du

Bill C-110 and failed it would be because there was a lower consensus. That is what I am talking about.

Regarding the amendments you are proposing, one is simply a time limit. The bill would expire on a certain date five years hence. The idea has been raised in the committee earlier by other witnesses.

Yesterday we had Mr. Claude Ryan before us. He was asked what he thought about this particular proposal. He was concerned that there would be an expiry date and he certainly did not give the committee any encouragement to proceed along those lines.

Supposing that, at the end of a time period, no changes had been made to the Constitution and that no protection had been provided to Quebec in the Constitution. Would it be a good idea to have the bill lapse and nothing in its place and face the further reality of political reaction in Quebec that something which had been given by the Parliament of Canada had been allowed to expire and nothing had been put in its place?

That is the difficulty that occurs to me. I wondered, if there were to be a provision relating to the termination of Bill C-110, that it ought to be linked to some alternative provisions provided in the Constitution. This bill would expire when Quebec had received equivalent protection within the Constitution. Would that be feasible?

Mr. Meekison: Yes. I picked a five-year time limit because of the time between today and 1997. The 1997 conference may not produce an immediate result. Let us give another year or a few months where any progress could be extended, where public input could be received and perhaps conclusions reached by the end of 1997. The requirement is that they have a conference. That does not mean it is a one-time event.

Then let us say that something happens by the end of 1997. We then have some time for it to go through the regular amending process. That is why I picked five years. You could pick a longer time period or you could put in a clause saying "until such time as". The point is that a time limit tends to focus one's attention. It seems to me that five years is a reasonable time.

On the other hand, your suggestion to include a clause to the effect that the bill expires when Quebec has given its consent, or adheres to the 1982 Constitution, is a perfectly reasonable alternative.

Senator MacEachen: From your point of view, that would be a feasible amendment?

Mr. Meekison: Yes.

Senator MacEachen: I should like to hear your thoughts about aboriginal protection and the territories. Do you think the committee could legitimately include provisions along those lines in this bill without having had consultation with the provinces?

Mr. Meekison: I do not know the extent to which the provinces were consulted on the original bill.

projet de loi C-110 et qu'il n'y parvient pas, c'est parce qu'il n'a pas obtenu le degré de consentement requis. C'est de cela dont je vous parle.

Vous proposez, dans vos recommandations, qu'on impose un délai. Le projet de loi expirerait à une certaine date cinq ans après son entrée en vigueur. Cette question a été soulevée par d'autres témoins.

Hier, nous avons entendu le témoignage de M. Claude Ryan. On lui a demandé ce qu'il pensait de cette idée. Il a dit avoir des réserves sur cette question et il n'a certainement pas encouragé le comité à adopter cette approche.

Supposons que, à la fin du délai, aucun changement n'ait été apporté à la Constitution et qu'aucune protection n'ait été offerte au Québec dans la Constitution. Serait-il sage de laisser le projet de loi devenir caduc, ne rien proposer en retour et faire face à la réaction des dirigeants politiques au Québec, qui soutiendront qu'on a laissé un projet de loi du Parlement du Canada devenir caduc sans rien proposer en retour?

C'est la question que je me pose. Si on inclut dans le projet de loi C-110 une date d'expiration, il faudrait peut-être prévoir d'autres garanties dans la Constitution. Le projet de loi expirerait lorsque le Québec se verrait accorder une protection équivalente dans la Constitution. Est-ce que cela serait possible?

M. Meekison: Oui. J'ai choisi un délai de cinq ans parce que la conférence de 1997 ne donnera peut-être pas des résultats immédiats. Accordons-nous une année de plus ou quelques mois additionnels pour réaliser d'autres progrès, consulter le public et arriver à des conclusions d'ici la fin de 1997. La loi dispose qu'une conférence doit être convoquée. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y en avoir d'autres.

Disons qu'un projet de modification est déposé d'ici la fin de 1997. Nous aurons le temps de l'examiner en vertu de la procédure de modification établie. C'est pour cette raison que j'ai choisi le délai de cinq ans. Vous pourriez choisir un délai plus long ou prévoir une autre formule. Le fait est qu'un délai nous fixe dans le temps. Je trouve qu'un délai de cinq ans est raisonnable.

Par ailleurs, votre idée d'inclure une disposition affirmant que le projet de loi arrivera à expiration lorsque le Québec aura donné son consentement, ou lorsqu'il aura adopté la Loi constitutionnelle de 1982, constitue une alternative tout à fait raisonnable.

Le sénateur MacEachen: À votre avis, une telle chose serait possible?

M. Meekison: Oui.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais savoir ce que vous pensez des protections accordées aux peuples autochtones et aux territoires. Croyez-vous que le comité pourrait inclure des protections de ce genre dans le projet de loi, sans consulter les provinces?

M. Meekison: Je ne sais pas dans quelle mesure les provinces ont participé à l'élaboration du projet de loi original.

Senator MacEachen: I understand that, but this morning we heard a proposal from the minister from the Yukon that we include provisions in this bill which appeared to me to be equivalent to constitutional amendments. It wonder how we could do that in view of the fierce criticism about the fact that this bill itself was brought forward without consultation. Should we perpetuate the process by adding to Bill C-110 provisions on which there ought to be consultations? On the face of it, it appears to me that the amendments you propose would be of some interest to other stakeholders. How do you feel about that?

Mr. Meekison: That is a fair question. Although I hate to use as an example the Charlottetown Accord, that is where one might look for an answer. That was a negotiated agreement with public participation and agreement of the people around the table.

Some provinces may wish to be consulted on that but, given the time constraints, my advice would be to proceed with amendments along those lines. I do not think that the provinces would necessarily object to a provision which requires consultation with the territories with respect to becoming a province.

I am working on the assumption that if a territory wants to become a province, it would make some application thereto and that there would be some kind of hearings or something on the matter. My sense is that such a provision would in no way detract from the authority of the provinces under the existing amending formula and that it is a perfectly reasonable thing to do.

With respect to aboriginal consultation, the only amendment under the amending formula which has been successful since 1982 is the 1984 amendment, which commits the Government of Canada to convening a first ministers conference to discuss certain amendments. I think that one can specify which amendments, such as amendments to section 35 or amendments to sections in the Charter which apply to aboriginal people. I do not believe that there would necessarily be criticism from the provinces in that circumstance because it is focused.

**Senator MacEachen:** With respect to the territories, would the amendment that you would propose say that the status of the territories would not be altered without their consent?

Mr. Meekison: Yes, and the same would be true with the boundary provision, sections 42(e) and (f).

**Senator MacEachen:** How precisely would you word the amendment with respect to aboriginals?

Mr. Meekison: I would specify amendments to section 35 of the Constitution Act, 1982 or 91.24 of the Constitution Act, 1867 and to section 25 of the Constitution Act, 1982, which is the section dealing with aboriginal rights in the Charter. I would say that amendments in these areas should not be proceeded with without the consultation and consent of the aboriginal peoples.

Senator MacEachen: You would add "consent" to "consultation"?

Mr. Meekison: I would go that far, yes.

Le sénateur MacEachen: D'accord, mais ce matin, le ministre du Yukon nous a recommandé d'inclure dans ce projet de loi des dispositions qui, à mon avis, correspondent à des modifications constitutionnelles. Je me demande si nous pouvons le faire, puisqu'on a déjà vivement critiqué le fait que ce projet de loi ait été mis de l'avant sans consultation aucune. Devrions-nous inclure dans le projet de loi C-110 des dispositions qui devraient faire l'objet de consultations? À première vue, il me semble que les modifications que vous proposez pourraient intéresser d'autres intervenants. Qu'en pensez-vous?

M. Meekison: Vous avez raison de poser cette question. Je n'aime pas utiliser l'exemple de l'Accord de Charlottetown, mais c'est là qu'on pourrait trouver une réponse. Cette entente a été négociée avec le public et avec le consentement des intervenants.

Certaines provinces pourraient souhaiter vouloir être consultées sur ce point, mais compte tenu des contraintes de temps, je proposerais qu'on aille de l'avant avec ces changements. Je ne crois pas que les provinces s'opposeraient à inclure une disposition qui exige que l'on consulte les territoires s'ils veulent devenir une province.

Je pars du principe que si un territoire voulait devenir une province, il en ferait la demande et des consultations auraient lieu sur la question. Une telle disposition n'affaiblirait pas le pouvoir des provinces en vertu de la procédure actuelle. C'est une proposition tout à fait raisonnable.

En ce qui concerne les peuples autochtones, la seule modification proposée en vertu de la procédure de modification, qui fonctionne très bien depuis 1982, est celle de 1984, qui oblige le gouvernement du Canada à convoquer une conférence réunissant les premiers ministres pour discuter de certaines modifications. On pourrait préciser qu'il s'agirait de modifications à l'article 35 ou de modifications aux articles de la Charte qui visent les autochtones. À mon avis, les provinces ne s'y opposeraient pas dans ces circonstances.

Le sénateur MacEachen: En ce qui concerne les territoires, est-ce que la modification que vous proposez préciserait que le statut des territoires ne pourrait être changé sans leur consentement?

M. Meekison: Oui, et il en serait de même pour les alinéas 42e) et f), qui portent sur le tracé des frontières.

Le sénateur MacEachen: Comment cette modification seraitelle formulée?

M. Meekison: Je préciserais que les modifications à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, à l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867 et à l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui traitent des droits des autochtones garantis par la Charte, ne pourraient être adoptées sans consultation et sans le consentement des peuples autochtones.

Le sénateur MacEachen: Vous ajouteriez le mot «consentement»?

M. Meekison: Oui, j'irais jusque-là.

Senator MacEachen: I put the question again about the provinces: Would it not cause us some difficulty with the provinces if we said "consent"?

Mr. Meekison: That is what they agreed to in 1992. Those provisions are found in the very elaborate procedures for amending the Constitution which were agreed to in 1992. There is a limited consent provision for aboriginal peoples with respect to certain amendments to the Constitution in which they have an interest.

Senator MacEachen: In the circumstances, you do not recommend that we defeat this bill in the Senate?

Mr. Meekison: I do not. I think that would be a mistake.

Senator MacEachen: However, you would feel better about it if we attended to these other items?

Mr. Meekison: I would be more comfortable with it because I still bear the scars from the Meech Lake process. There were several criticisms of the Meech Lake Accord. One of them was that these particular interests were not considered. If anything was clear to me during the Charlottetown round, it is that both territorial and aboriginal interests were both present and listened to, and that is reflected throughout the document. That is a mistake of the past which we need not repeat. The fundamental emphasis in this bill is protection, and there are other interests that want to be protected. Under the principle of protection, you can add to the bill to ensure that these other interests are protected as well. If a number of people do not like an amendment, we will not proceed with it. In other words, you must get some kind of consensus. I do not think that is unreasonable. I think that is how the system will ultimately evolve in the future.

Senator Beaudoin: Thank you for your memorandum. It is very well drafted.

You suggest a sunset clause. I am impressed by that suggestion because I believe that Bill C-110 can only be transitory. I am of the opinion that we should start immediately to work on the amending formula that should be enshrined in the Constitution next year, if we are lucky enough to find one that will be accepted, because we need unanimity. Since the bill is temporary, a sunset clause would be logical.

You say at page 2:

How can Quebec acquire a veto without other provinces or parts of Canada receiving similar treatment? The Victoria formula provides one answer, unanimity provides another.

That is very well expressed. However, this is our dilemma. We tried with the Meech Lake Accord to extend the unanimity clause to ten subjects, if I am not mistaken, and, unfortunately, we failed.

The Victoria formula, for some reason, was rejected. That is the other pole of attraction: regional vetoes or unanimity. Could we have a federal Constitution where there are so many subjects of

Le sénateur MacEachen: Mais n'aurions-nous pas des problèmes avec les provinces si nous ajoutions le mot «consentement»?

26-1-1996

M. Meekison: C'est la formule qu'elles ont adoptée en 1992. Ces dispositions figurent dans les procédures détaillées adoptées en 1992 pour modifier la Constitution. Il faut obtenir le consentement des peuples autochtones pour apporter des modifications aux dispositions de la Constitution qui les intéressent.

Le sénateur MacEachen: Dans ces circonstances, vous ne recommandez pas que le Sénat rejette le projet de loi?

M. Meekison: Non. Ce serait une erreur.

Le sénateur MacEachen: Toutefois, vous vous sentiriez soulagé si on s'attaquait à ces autres questions?

M. Meekison: Oui, parce que je porte encore les cicatrices du processus qui a entouré l'Accord du lac Meech. Cet accord a fait l'objet de nombreuses critiques. On a dit qu'il ne tenait pas compte de ces intérêts-ci. Durant les négociations sur l'Accord de Charlottetown, les intérêts des territoires et des peuples autochtones ont été pris en compte et cela se reflète dans le document. Il faut éviter de répéter la même erreur. Ce projet de loi vise essentiellement à donner des garanties, et il y a d'autres intérêts qui veulent être protégés. Vous pouvez ajouter des dispositions au projet de loi pour faire en sorte que ces autres intérêts soient eux aussi protégés. Si plusieurs personnes ne sont pas d'accord avec une modification, elle sera mise de côté. Autrement dit, il faut obtenir un certain degré de consentement. Cela m'apparaît raisonnable. Au bout du compte, c'est la voie que nous devrons adopter dans les années à venir.

Le sénateur Beaudoin: Merci pour votre mémoire fort bien rédigé.

Vous proposez une disposition de temporisation, ce qui m'impressionne, car je pense que le projet de loi C-110 ne peut être que transitoire. Je suis d'avis qu'il faudrait, sans plus tarder, commencer à se pencher sur la procédure de modification qui devrait être inscrite dans la Constitution l'année prochaine, si tant est que nous ayons la chance d'en trouver une qui soit acceptable, puisque nous devons respecter la règle de l'unanimité. Le projet de loi étant temporaire, une disposition de temporisation serait logique.

Vous dites à la page 2:

Voici le dilemme central: comment donner au Québec un droit de veto sans l'accorder aussi à d'autres provinces ou régions du Canada? La formule de Victoria est une possibilité, la règle de l'unanimité, une autre.

C'est très bien dit. Toutefois, tel est notre dilemme. Nous avons essayé, avec l'Accord du lac Meech, d'étendre la disposition de l'unanimité à dix éléments, si je ne me trompe pas, et nous avons malheureusement échoué.

La proposition de Victoria, pour une raison ou une autre, a été rejetée. C'est là l'autre pôle d'attraction: les veto régionaux ou l'unanimité. Pourrions-nous avoir une Constitution fédérale

unanimity? This is what worries me. We may see that in confederations, but even in Europe, in the common market, it is not always unanimous. It is acceptable in a confederation, but for a federation it is another thing. Can we not circumvent that difficulty by putting a constitutional guarantee in the Constitution? We want to do that for the aboriginals, and I think that is the right direction to take. We may even do it for Quebec so that no power will be withdrawn in the field where Quebec is specific without the consent of Quebec. That would be one way to deal with the problem. The 7-50 formula as such is not a bad one, but if we are able to find a formula to protect Quebec and the aboriginals adequately, we may succeed in having only a federal veto in the Constitution. I would like to have your views on that. After that, I want to speak about the territories and the aboriginal peoples.

Mr. Meekison: The 1982 formula provides protection with respect to legislative jurisdiction, but a province can opt out of an amendment to a division of powers that it does not like. Protection is provided. No powers can be taken away from any province.

**Senator Beaudoin:** The legislative powers of the provinces remain intact. That is good.

Mr. Meekison: To a great extent, section 42 is directed at national institutions, for example, the Senate and the courts. One can ask whether any one province has a greater interest in these than another. A good part of the list that is found in section 42 is also found in Fulton-Favreau. In the Fulton-Favreau formula it was only subjected to two-thirds per cent of the provinces representing 50 per cent of the population, not subject to unanimity.

Senator Beaudoin: When you ask if a province has some interests that others do not have, I think that is so in the case of Canada. Quebec has a language, a culture and a civil code that is different. We must sell this to Quebec. Do not forget that in Quebec the debate is within inter-nation and federation. We must establish clearly to Quebecers that they may remain in the Canadian federation with an adequate protection for language, culture and civil law. Civil law is the easiest probably, but we must reassure them. The Constitution is already doing that to a great extent.

We also state that three judges shall come from Quebec. It is not stated that clearly in section 41, but it should be. I think we should keep the Supreme Court as it is structured now. It is doing a good job. We have had three Quebec jurists on the bench since 1949. It should be stated more clearly in section 41, though at least it is under the Supreme Court Act. That is the way it should be.

Quebec does not like very much an equal Senate, for reasons that are easy to understand. At the time of Confederation, Quebec had one-third of the population and since 1915, it has held one-quarter. It will diminish with the years. That is another

comportant autant d'éléments soumis à la règle de l'unanimité? C'est ce qui m'inquiète. Nous pouvons l'envisager dans les confédérations, mais même en Europe, au marché commun, ce n'est pas toujours l'unanimité. C'est acceptable pour une confédération, mais c'est tout autre chose pour une fédération. Ne pouvons-nous pas contourner cette difficulté en prévoyant une garantie constitutionnelle dans la Constitution? Nous voulons le faire pour les autochtones, et je pense que c'est la voie à suivre. Nous pouvons même le faire pour le Québec de manière qu'aucun pouvoir ne puisse être retiré du Québec, dans les domaines où il a sa place, sans son consentement. Ce serait une façon de régler le problème. Le mode de révision 7-50 n'est pas si mauvais, mais si nous pouvons trouver une proposition qui permette de protéger le Québec et les autochtones comme il le faut, il se peut que nous réussissions à n'avoir qu'un seul droit de veto fédéral dans la Constitution. J'aimerais avoir vos points de vue là dessus, après quoi je souhaiterais parler des territoires et des peuples autochtones.

M. Meekison: La proposition de 1982 offre une protection en matière de compétence législative, mais une province peut refuser de participer à une modification apportée au partage des pouvoirs, si cela ne fait pas son affaire. La protection est assurée. Aucun pouvoir ne peut être retiré d'une province.

Le sénateur Beaudoin: Les pouvoirs législatifs des provinces restent intacts. C'est une bonne chose.

M. Meekison: Dans une grande mesure, l'article 42 vise les institutions nationales comme, par exemple, le Sénat et les tribunaux. On peut se demander si ces institutions présentent plus d'intérêts pour une province que pour d'autres. Une bonne partie de la liste de l'article 42 figure également dans la proposition Fulton-Favreau, laquelle propose deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population, sans que l'on ait pour autant recours à la règle de l'unanimité.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous demandez si une province a des intérêts que d'autres n'ont pas, je crois que tel est le cas du Canada. Le Québec possède une langue, une culture et un code civil qui est différent. Nous devons vendre cette proposition au Québec. N'oubliez pas que pour le Québec, le débat se fait entre deux nations. Nous devons clairement dire aux Québécois qu'ils peuvent rester dans la fédération canadienne tout en jouissant d'une protection adéquate en matière de langue, de culture et de droit civil. La question du droit civil est probablement la plus facile à régler, mais nous devons les rassurer. La Constitution le fait déjà dans une grande mesure.

Nous disons également que trois juges doivent être originaires du Québec. Ce n'est pas clairement énoncé à l'article 41 et devrait l'être. Je crois que nous devrions conserver la structure actuelle de la Cour suprême qui donne de bons résultats. Depuis 1949, trois juges du Québec siègent à la Cour. Cela devrait être stipulé plus clairement à l'article 41, même si cela figure dans la Loi sur la Cour suprême. C'est ce qu'il faudrait prévoir.

Le Québec n'est pas vraiment en faveur d'un Sénat égal, pour des raisons qu'il est facile de comprendre. Au moment de la Confédération, le Québec représentait un tiers de la population et, depuis 1915, il n'en représente plus qu'un quart. Ce pourcentage

problem. Probably the creation of new provinces is of great interest to Quebecers. Those areas are sensitive, but if we may put in place some kind of protection, we may explain to our fellow citizens, "You may remain in this federation because it is a good one. Canada is a great democracy and a nice country", et cetera, but we must be quite sure that Quebec will be well protected. If not, they will prefer the nation state. This is where the debate lies. This is where I see a problem for the veto. If we give the veto to everyone, it will never work. If we give the veto to four or five regions, it may work — that is, on the condition that it is accepted by everybody. If you have a selective veto or some form of protection in certain areas, then Quebec may accept that. However, I do not see how it can be less than that.

Mr. Meekison: Senator Beaudoin, you raise a number of points. Let me try to address some of them. We need to focus on a clause other than the amending formula. I see this bill as a temporary measure until something else, whatever that something else may be, comes along. We will need in the Constitution some clause similar to the distinct society clause. It may not be those words because of the baggage, but something like that is needed. I go back to the original Constitution, which I feel has elements of protection. I look at sections 133 and 94. These were part of a negotiation where people said, "Yes those are areas in which we need protection." Those interests flow through to today. The challenge ahead is to find some other way of protection — that is, a twenty-first century equivalent of that kind of guarantee and protection. Once that is in the Constitution, the amending process becomes secondary, although once it is in there you want to make sure it is protected. I am assuming that that kind of clause, once contained in the Constitution, would fall under the general amending formula in that you cannot touch it without the consent of the province of Quebec.

I realize that by recommending an expansion of the list of items subject to unanimity people will say, "You are putting the Constitution in a straightjacket." That was the principal criticism of Fulton-Favreau, namely that most things were subject to a veto. On the other hand, if everyone has a veto, it influences the dynamic around the table. In that sense, all are equal, and anyone can play that card if they so choose.

In discussing the 1982 formula at the time with my colleagues from Quebec, they reminded me that when they used their veto, say, over the Victoria formula, there was considerable outcry in the rest of the country. People did not like it. They had spent all this time negotiating an agreement only to have their hopes dashed. The exercise of a veto by anyone at any time, except for the House of Commons because it represents all of Canada and it has that mantle of responsibility, is risky. If you are to put in a

va diminuer au fil des ans. C'est un autre problème. La création de nouvelles provinces présente probablement beaucoup d'intérêt pour les Québécois. Ces questions sont délicates, mais si nous pouvons prévoir un genre de protection, nous pourrions expliquer à nos concitoyens: «Vous pouvez rester au sein de cette fédération, car elle est bonne. Le Canada est une grande démocratie et un beau pays», et cetera; mais nous devons être tout à fait certains que le Québec sera bien protégé. Sinon, les Québécois préféreront devenir une nation. C'est là tout le débat. C'est là où je vois un problème pour le droit de veto. Si nous donnons le droit de veto à tout le monde, cela ne marchera jamais. Si nous donnons le droit de veto à quatre ou cinq régions, cela peut fonctionner - à condition bien sûr que cela soit accepté de tous. Si vous avez un droit de veto sélectif ou une certaine forme de protection dans certains domaines, le Québec pourra peut-être l'accepter. Toutefois, je ne vois pas comment on pourrait leur offrir moins que

M. Meekison: Sénateur Beaudoin, vous avez soulevé plusieurs points. Permettez-moi d'en traiter quelques-uns. Nous devons nous concentrer sur une disposition autre que la procédure de modification. À mon avis, ce projet de loi est une mesure temporaire en attendant qu'autre chose soit présenté, peu importe ce que ce sera. Nous avons besoin, dans la Constitution, d'une disposition semblable à celle relative à la société distincte. Il sera peut-être préférable d'éviter ces termes en raison des antécédents de la formule, mais nous avons besoin de quelque chose du genre. Je reviens à la Constitution d'origine qui, à mon avis, renferme des éléments de protection. J'examine les articles 133 et 94 qui ont fait l'objet de négociations au cours desquelles des gens disaient: «Oui, nous avons besoin de protection dans ces domaines.» Ces intérêts sont restés les mêmes aujourd'hui. La mission à remplir aujourd'hui consiste à trouver un autre genre de protection - c'est-à-dire, un équivalent à cette garantie et à cette protection pour le XXIe siècle. Une fois cette disposition inscrite dans la Constitution, le processus de modification devient secondaire, même si dès qu'elle s'y trouve, on tient à s'assurer qu'elle est garantie. Je suppose que ce genre de disposition, une fois inscrite dans la Constitution, tomberait sous le coup de la procédure générale de modification, à savoir que vous ne pouvez y toucher sans le consentement de la province du Québec.

Je me rends compte qu'en recommandant d'étendre la liste des éléments assujettis à la règle de l'unanimité, des gens nous accuseront de ligoter la Constitution. Telle était la principale critique à l'égard de Fulton-Favreau, à savoir que la plupart des points étaient assujettis à un veto. Par contre, lorsque chacune des parties a un droit de veto, la dynamique des négociations s'en trouve modifiée. Dans ce sens-là, toutes les parties sont égales et n'importe laquelle peut choisir cette option si elle le désire.

En 1982, mes collègues québécois avec lesquels je discutais de la proposition de 1982 m'ont rappelé que lorsque le Québec a eu recours à son droit de veto au sujet de, par exemple, la proposition de Victoria, un tollé général s'est élevé dans le reste du pays. Les gens n'ont pas apprécié. Ils avaient passé tout ce temps à négocier un accord et tous leurs espoirs se retrouvaient anéantis. Exercer son droit de veto à n'importe quel moment est un risque, sauf dans le cas de la Chambre des communes, qui représente l'ensemble du

clause to protect an interest, we must run the risk of that interest saying, "We do not like that." Every time that possibility arises in negotiation, it forces the other parties to try to come up with some acceptable compromise and to take whatever that concern is and address it.

I am not bothered by expansion of the list of subjects subject to a veto or requiring unanimity, which is a better way of putting it, because I think it forces the people around the table to find honourable compromises. That has been the basis of our constitutional negotiations up to today.

One of the amendments which shows our ingenuity is the amendment with respect to pensions. The Parliament of Canada can do those things. However, a province which wants to go it alone can also do that. We have the Canada and Quebec pension plans as a result. That shows tremendous insight into how the federal system should operate. It illustrates flexibility. It recognizes that an individual province or provinces may decide to do it their own way. I hope that in the months ahead we can apply that type of thinking to develop, if necessary, some kind of new Quebec clause within the Constitution. I think that is perfectly reasonable.

Senator Beaudoin: For the aboriginals, it is easy. They were there before the French, the English and all the others who came after. They have special rights, et cetera. People understand that. Section 35 protects aboriginal rights. There is no problem with that. We should continue to recognize those rights because they are fundamental rights. In my opinion, bilingualism is also a fundamental right, and there are others which I will not mention.

The big problem that we have to deal with is that when we come to the amending formula or equality of the provinces, it is difficult to sell the idea that a territory may become a province and be equal to Ontario or Quebec. Perhaps it is different in the other parts of Canada. However, in Quebec, it is not.

In terms of the division of powers, the situation is all right. We should have more concurrent powers with the preponderance federal in some cases and provincial in others. For example, culture may be one with respect to which the preponderance may be provincial. This would please Quebec while not removing anything at all from the other provinces. I think that is something with which we can easily play.

The amending formula is a question of plain survival. People want to be sure that an amendment cannot be adopted without the consent of the province concerned with the amendment. I do not object too much to the question of unanimity because I accepted the provisions of the Meech Lake Accord. It was not too bad. To save this country, it is worth it. It will not be easy to sell because we have failed once. We failed with the regional veto and the unanimity formula. What will we do next year? I consider that the debate for next year has already started, and this bill is only the beginning of the battle that will take place.

Canada et qui assume cette responsabilité. Si vous devez prévoir une disposition visant à protéger un intérêt, vous courez le risque de vous faire répondre: «Cela ne nous plaît pas». Chaque fois que cette possibilité survient au cours des négociations, les autres parties sont obligées de tenter de parvenir à un compromis acceptable et de se pencher sur le problème posé.

Étendre la liste des éléments assujettis au droit de veto ou à la règle de l'unanimité, ce qui me semble une meilleure façon de l'exprimer, ne m'inquiète pas, parce que, à mon avis, cela oblige les gens autour de la table à trouver des compromis honorables. Nos négociations constitutionnelles reposent depuis toujours sur un tel principe.

La modification relative aux pensions en est une qui témoigne de notre ingéniosité. Le Parlement du Canada peut prendre de telles mesures. Toutefois, une province qui veut faire cavalier seul peut également le faire. C'est ce qui a donné le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec; cela est révélateur de la manière dont le régime fédéral devrait fonctionner, témoigne d'une certaine souplesse et reconnaît qu'une province — ou plusieurs — peut décider de faire cavalier seul. J'espère que dans les mois à venir, nous pourrons adopter ce mode de pensée pour élaborer, si nécessaire, une sorte de disposition renouvelée sur le Québec dans le cadre de la Constitution. C'est à mon avis tout à fait raisonnable.

Le sénateur Beaudoin: Pour les autochtones, c'est facile. Ils étaient dans ce pays avant les Français, avant les Anglais et avant tous les autres. Ils jouissent de droits particuliers, et cetera. Tout le monde le comprend. L'article 35 protège les droits des autochtones. Cela ne pose aucun problème. Nous devrions continuer à reconnaître ces droits, car il s'agit de droits fondamentaux. À mon avis, le bilinguisme est également un droit fondamental; il y en a d'autres que je ne citerai pas ici.

Le gros problème à régler est celui de la procédure de modification ou de l'égalité des provinces; il est difficile de faire accepter qu'un territoire puisse devenir une province et être égal à l'Ontario ou au Québec. Peut-être est-ce différent dans les autres parties du Canada. Au Québec, c'est toutefois difficile à accepter.

En ce qui concerne le partage des pouvoirs, la situation est sans équivoque. Nous devrions avoir davantage de pouvoirs concomitants, avec une prépondérance du fédéral dans certains cas, et une prépondérance provinciale dans d'autres. Par exemple, la prépondérance provinciale pourrait s'exercer sur la culture. Cela contenterait le Québec, sans pour autant retirer quoi que ce soit aux autres provinces. C'est, je crois, un argument facilement défendable.

La procédure de modification est une question de survie. Les gens veulent être sûrs qu'une modification ne peut être adoptée sans le consentement de la province touchée par la modification. Je ne m'oppose pas trop à la question de l'unanimité, car j'ai accepté les dispositions de l'Accord du lac Meech, lequel n'était pas si mauvais. Pour sauver notre pays, cela en vaut la peine. Il ne sera pas facile de convaincre les parties visées, à cause de notre échec antérieur. Nous avons échoué en ce qui concerne le droit de veto régional et le principe de l'unanimité. Que ferons-nous l'année prochaine? À mon avis, le débat de l'année prochaine a

I wonder if we do not lack some creative imagination. It seems to be either the four or five vetoes or unanimity. About that, I am

Mr. Meekison: Those are the questions which will have to be addressed. No matter which side one comes down on there will be problems. In terms of the Charlottetown proposals, particularly with respect to the admission of new provinces, there were some compromises as to what they could or could not do. I recommend that the committee examine that in terms of trying to find some way through this political minefield. I realize that you cannot drop, for example, the section in the amending formula which deals with boundary extensions. That would be an amendment to the amending formula, which is another matter. There are ways to get around that. I think territorial participation and consent is one way.

This is a regional approach. All we are saying is that there is another region of Canada which is one-sixth of the land mass and it should be taken into consideration. I do not think that is unreasonable in this context.

Senator Beaudoin: What do we do with the territories and the aboriginals and the amending formula?

Mr. Meekison: This is a temporary measure. I think you can factor that into this bill. Then, during the review in 1997, these issues can be addressed afresh with the input of the people affected. I am assuming the territories will have some thoughts about whatever a new amending formula should look like.

Senator Beaudoin: There is no problem in terms of participation. The problem has to do with the consent because, in a way, the consent is a veto power.

Mr. Meekison: I would certainly think the territories would want some consent over the expansion of provincial boundaries into their territory. Certainly, Nunavut would; I can assure you of that.

Senator Beaudoin: In my opinion, that is quite reasonable. No aboriginal right should be modified without the consent of the aboriginal peoples. Obviously, everyone will agree with that. They were here yesterday and they told us that we should have a third level of government. That would be quite a change. We already have two levels of government, and we have had some troubles in our history. To say that from now on we will have three levels of legislative powers is quite a change. It is something which very deeply interests Ottawa and the provinces. Would you go so far as to accept such a proposal?

Mr. Meekison: I think you are getting into the question of the inherent right. Clearly, under section 35 of the Constitution an argument can be made that the inherent right of self-government is there and that leads to a third order of government. However, that is a different question from what Bill C-110 proposes. That

déjà commencé, et ce projet de loi marque le début de la bataille qui va s'engager.

Je me demande si nous ne manquons pas de créativité. Il semble que l'on veuille les trois ou quatre droits de veto ou l'unanimité. Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne solution.

M. Meekison: Il faudra certainement aborder ces questions. Peu importe la voie que l'on empruntera, des problèmes surgiront. En ce qui concerne les propositions de Charlottetown, nous sommes arrivés à quelques compromis, à propos notamment de l'entrée de nouvelles provinces. Je recommande que le comité se penche sur cette question pour savoir si l'on ne pourrait pas trouver de solutions dans ce sac d'embrouilles politiques. Je comprends que vous ne pouvez pas abandonner, par exemple, l'article de la procédure de modification qui traite du rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires. Ce serait une modification à la procédure de modification, ce qui est une toute autre question. Il y a plusieurs façons d'y répondre. À mon avis, la participation et le consentement des territoires en sont une.

C'est une approche régionale. Tout ce que nous disons, c'est qu'il existe une autre région du Canada qui représente un sixième du compartiment continental et qu'il faut en tenir compte. Je ne crois pas que ce soit déraisonnable dans ce contexte.

Le sénateur Beaudoin: Que faisons-nous des territoires, des autochtones et de la procédure de modification?

M. Meekison: Il s'agit d'une mesure temporaire. Je crois que vous pouvez intégrer ceci dans ce projet de loi. Ensuite, au cours de l'examen, en 1997, vous pourriez de nouveau aborder ces questions avec la participation des parties visées. Je suppose que les territoires auront quelques idées au sujet de la forme que devrait prendre une nouvelle procédure de modification.

Le sénateur Beaudoin: Leur participation ne pose aucun problème, contrairement au consentement, car d'une certaine facon, le consentement est un droit de veto.

M. Meekison: Je suis certain que les territoires souhaiteraient une forme de consentement au sujet du rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires. Le Nunavut le souhaite très certainement; je peux vous l'assurer.

Le sénateur Beaudoin: À mon avis, c'est tout à fait raisonnable. Aucun droit autochtone ne devrait être modifié sans le consentement des peuples autochtones. De toute évidence, tout le monde est d'accord sur ce point. Lorsqu'ils ont comparu hier devant notre comité, ils nous ont dit que nous devrions avoir un troisième palier de gouvernement. Ce serait tout un changement. Nous avons déjà deux paliers de gouvernement et nous avons connu quelques problèmes tout au long de notre histoire. Dire qu'à partir de maintenant nous aurons trois paliers de pouvoir législatif représente tout un changement. C'est quelque chose qui intéresse beaucoup Ottawa et les provinces. Iriez-vous jusqu'à accepter pareille proposition?

M. Meekison: Je pense que vous abordez ici la question du droit inhérent. De toute évidence, en vertu de l'article 35 de la Constitution, on peut avancer que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale existe et que cela mène à un troisième ordre de gouvernement. Toutefois, cette question est différente de ce que

would open up an entirely different issue. The issue here is a change in the amending process that we now have. My recommendation is to have both aboriginal and territorial participation in this revised process.

Senator Beaudoin: You mean the right to participate, do you?

Mr. Meekison: I do not think there is any question about the right to participate. I would go further and say that, in certain instances, consent should be obtained. I do not think it would be reasonable today to have amendments affecting the territories or aboriginal peoples without their consent.

Senator De Bané: Professor Meekison, you have played a central role in this whole question. I should like to put a question to you on a slightly different topic than Bill C-110. When I look to what happened in Quebec on October 30, as you know, the sole argument of the separatists, of those who advocate secession, is that we French-speaking Canadians are a minority in this country. In the long term, because we are a minority, the decisions will be made by the majority. In the long term, it is more beneficial for us to separate so that we will ourselves constitute a majority and we will make our own decisions.

When you say, "Well, wait a minute. For the last 25 years, it was mostly Quebecers who were prime ministers, and they had these different portfolios. The Governor General, the Chief Justice and the Chief of the Defence Staff were also Quebecers", the reply is, "That is contingent. It can change tomorrow." As you know, Latin people are obsessed with institutions, and they like to write constitutions hoping that, tomorrow, reality will conform to a piece of paper. This is the Latin mind. In Venezuela, they have had not less than 200 written constitutions. France has one every 20 years on average, 10 in the last two centuries. In Belgium, the Flemish and the French have decided to take each federal department and have two sections, one Flemish and one French.

In order to counter the argument of the separatist that we must separate in order not to be subservient to the majority, what if we adopted a policy that every decision of the executive of the Canadian government needs the explicit concurrence of the Quebec ministers in that cabinet as a group? From my experience as a member of the cabinet and in practice this is the reality. I do not remember there ever being a case where decisions were made by cabinet without their concurrence. However, this is a well-kept secret in Quebec. No one knows about it. They do participate and give their concurrence to every single decision. I have talked to other people who have more experience with the Canadian government than I do, and they tell me that it is true that no decision is made by the Canadian government unless that group of Quebec ministers sitting around the table with their colleagues give their concurrence.

propose le projet de loi C-110. Cela poserait une question entièrement différente. La question qui se pose actuellement porte sur un changement à la procédure actuelle de modification. Je recommande que les autochtones et les territoires participent à cette nouvelle procédure.

Le sénateur Beaudoin: Voulez-vous parler du droit de participer?

M. Meekison: Je ne pense pas qu'il y ait de doute quant au droit de participer. J'irais plus loin en disant que dans certains cas, il faudrait obtenir le consentement. Je ne crois pas qu'il soit raisonnable aujourd'hui d'avoir des modifications touchant les territoires ou les peuples autochtones sans obtenir leur consentement.

Le sénateur De Bané: M. Meekison, vous avez joué un rôle essentiel dans ce débat. J'aimerais poser une question sur un autre sujet que celui du projet de loi C-110. J'examine ce qui s'est produit au Québec le 30 octobre dernier; comme vous le savez, le seul argument des séparatistes, de ceux qui sont en faveur de la sécession, est le suivant: nous, Canadiens francophones, sommes une minorité dans ce pays. À long terme, parce que nous sommes une minorité, les décisions seront prises par la majorité. À long terme, il est plus avantageux pour nous de nous séparer de manière à former nous-mêmes une majorité et à prendre nos propres décisions.

Lorsque vous dites: «Attendez un instant. Ces 25 dernières années, ce sont essentiellement des Québécois qui ont été premiers ministres et ministres. Le Gouverneur général, le juge en chef et le chef d'État-major de la défense étaient également des Québécois»; la réponse est la suivante: «Cela dépend de la situation qui peut changer dès demain.» Comme vous le savez, les peuples latins sont obsédés par les institutions et aiment rédiger des constitutions dans l'espoir qu'à l'avenir, la réalité correspondra à ce qui est écrit. Telle est la mentalité des Latins. Au Venezuela, on ne compte pas moins de 200 constitutions écrites. La France en adopte une tous les 20 ans en moyenne, 10 au cours des deux derniers siècles. En Belgique, les Flamands et les francophones ont décidé de se partager chaque ministère fédéral, de façon à avoir deux sections, une flamande et une francophone.

Pour réfuter l'argument des séparatistes selon lequel il faut se séparer pour ne plus être asservi à la majorité, pourquoi ne pas adopter une politique stipulant que chaque décision de l'exécutif du gouvernement canadien nécessite l'accord explicite des ministres québécois qui siègent au Cabinet? D'après mon expérience de membre du Cabinet, et en pratique, telle est la réalité. Je ne me souviens pas d'un seul cas où des décisions aient été prises par le Cabinet sans l'accord des Québécois. C'est toutefois un secret bien gardé au Québec. Personne n'en a la moindre idée. Les Québécois participent et donnent leur accord pour chaque décision. J'ai parlé à d'autres personnes qui ont une expérience plus étendue du gouvernement canadien que moimême et elles m'ont dit que c'est effectivement le cas; aucune décision n'est prise par le gouvernement canadien, à moins que ces ministres québécois qui siègent au Cabinet n'expriment leur accord.

Suppose tomorrow, instead of this bill, we said that no decision of the Canadian government could be made without their concurrence. That is more powerful than having an independent country, which would be a third of the other country and would have its decisions dictated by that other country. What do you think of that? Am I saying something that is outrageous, or is this something with which you can live?

Mr. Meekison: I do not think it is outrageous, but I think it would be difficult to explain, given the workings of cabinet government. You have been in the cabinet and I have not, but I understand they operate under collective agreement and secrecy. One would have to take a policy statement like that on faith that that is in fact how decisions are made.

You would then move into the area of double majorities, in effect. I think double majorities are probably a good idea in legislatures on certain policy matters, and I have no difficulty with that situation. If it were somehow legislated or written in a way that it was a requirement by law or something other than a policy statement, I am not sure the cabinet could function effectively. I will give you an example.

In the federal election in 1979, as I recall, Mr. Clark only had one member of Parliament from Quebec. There were senators that he could bring into the cabinet. The dilemma is that it is fine if, in a normal election, there are a number of representatives around the cabinet table from Quebec who have been elected. However, our electoral system does not always necessarily produce results along those lines.

Senator De Bané: Let us take that example, Professor Meekison. During the Clark government, there were four Quebecers around the table, and I would bet you anything that every decision made by that government had the concurrence of those four ministers from Quebec.

Mr. Meekison: I cannot answer that, but I am sure they were fully involved in the discussions, and prudence would suggest that that is a critical element of keeping harmony within Canada. I teach politics, and I understand the political process, but I do think you would have to then publicize cabinet decision making. I am not sure that that would fly.

Senator De Bané: The only argument of the separatists is, "We are a minority in Ottawa, and it is the majority that decides. Therefore, let us separate so that we will become ourselves a majority." Frankly, I would wager that no decision affecting Quebec has ever been made by cabinet without their concurrence. This is a well-kept secret that most Quebecers do not know about.

Mr. Meekison: The only way that I can think of doing that would be to publicize that fact and try to stress it, or have public cabinet meetings.

Senator De Bané: However, Latin people like to institutionalize things. If you said no decision concerning Quebec will be made by the executive without the concurrence of the Quebec

Imaginez que demain, au lieu de ce projet de loi, nous disions qu'aucune décision du gouvernement canadien ne peut se prendre sans leur accord. Cela a plus de poids que d'avoir un pays indépendant, qui représenterait un tiers de l'autre pays et dont les décisions seraient dictées par celui-ci. Qu'en pensez-vous? Est-ce une idée extravagante ou est-ce quelque chose que vous pourriez accepter?

M. Meekison: Je ne pense pas que ce soit extravagant, mais je pense que ce serait difficile de l'expliquer, compte tenu des rouages du gouvernement de cabinet. Vous avez été membre du Cabinet, contrairement à moi, mais d'après ce que je comprends, il fonctionne selon des principes d'accord collectif et de secret. Il faudrait faire un énoncé de politique expliquant que c'est ainsi que se prennent les décisions.

On arriverait alors dans le domaine des doubles majorités, en fait. À mon avis, les doubles majorités sont probablement une bonne chose dans les assemblées législatives pour certaines questions politiques, et cette situation ne me pose aucun problème. Si c'était quelque chose d'exigé par la loi ou par quelque chose d'autre qu'un énoncé de politique, je ne suis pas sûr que le Cabinet pourrait fonctionner efficacement. Je vais vous donner un exemple.

Lors des élections fédérales de 1979, si je me souviens bien, M. Clark n'avait qu'un seul député du Québec. Il y avait des sénateurs qu'il aurait pu amener au Cabinet. Le dilemme est le suivant: tout va bien si à la suite d'élections normales, un certain nombre de représentants élus du Québec siègent au Cabinet. Toutefois, notre système ne donne pas toujours nécessairement de tels résultats.

Le sénateur De Bané: Reprenons cet exemple, monsieur Meekison. Sous le gouvernement Clark, quatre Québécois siégeaient au Cabinet et je parierais n'importe quoi que pour chaque décision prise par ce gouvernement, les quatre ministres québécois devaient donner leur accord.

M. Meekison: Je ne peux pas répondre à cette question, mais je suis sûr qu'ils participaient entièrement aux discussions, et il serait prudent de dire qu'il s'agit là d'un élément clé permettant de préserver l'harmonie au sein du Canada. J'enseigne les sciences politiques et je comprends le processus politique, mais je crois alors que vous devriez rendre public le processus de décision du Cabinet. Je ne suis pas sûr que cela serait acceptable.

Le sénateur De Bané: Le seul argument des séparatistes est le suivant: «Nous sommes une minorité à Ottawa, et c'est la majorité qui décide. Par conséquent, séparons-nous de façon à former nous-mêmes une majorité.» Franchement, je parierais qu'aucune décision touchant le Québec n'a jamais été prise par le Cabinet sans l'accord des Québécois. C'est un secret bien gardé dont la plupart des Québécois n'ont pas la moindre idée.

M. Meekison: La seule façon de procéder consisterait à faire connaître cette réalité et à la faire ressortir, ou alors, à tenir des séances publiques du Cabinet.

Le sénateur De Bané: Les peuples latins aiment institutionnaliser les choses. Si vous dites qu'aucune décision concernant le Québec ne sera prise par l'exécutif sans l'accord des ministres ministers, assuming that my assumption is right that this is reality, then you have taken from the separatists their main argument. The French, as opposed to the English, like those kinds of written statements. Why should we separate if we participate in every single decision and our concurrence is needed? I am happy you do not find my idea outrageous in view of the fact it reflects reality anyway.

Mr. Meekison: I am teaching a course right now, and the topic of the course is the topic we are discussing this afternoon. I told my students, "I want you to come up with some kind of solution, and I do not think any idea is outrageous. Every idea has to be explored." We are looking for answers, and I think we have to take every idea and look at it and say, "This may or may not work."

The thing I like about the Canadian Constitution is that it is the product of generations, it is flexible, it gives protection, and it works. I do not think our Constitution would work in Australia, but it works for us. We can come up with ideas, and I think we should look at every idea.

Senator De Bané: Two days ago I attended a lecture by Professor Charles Taylor of McGill, and he said, "I have been on the front trenches in this battle in Quebec against the separatists for the last 25 years." His only concrete suggestion was to have English Canada say to Quebec, "We recognize you as a nation." He said, "Just say that. Do not put it in the Constitution, but just say it. They want to hear that they are recognized as a group." He said that will give us a lot of ammunition. We all know that no decision concerning the Maritimes or Ontario will be taken without the concurrence of the ministers of those areas. However, nobody seems to know that in Quebec no decision affecting their province will be made without the concurrence of their representatives around the table. If you could publicize that fact and institutionalize it, maybe it would be a lot better than this bill. The added advantage is that instead of giving them protection at the provincial level, we will bring their protection to the central level.

Mr. Meekison: I would certainly recommend you publicize it. I am not sure how you institutionalize it given the conventions surrounding a cabinet government. To me, anything is worth exploring. I am not sure we have the time to do so right now.

The Chairman: When I first looked at Bill C-110, one of the thoughts that went through my mind was whether it would compromise the federal government in meeting its duty and responsibility with respect to ascertaining what constitutes the public interest on an issue. That went through my mind because of an assumption. I want to ask you whether this is a valid assumption in political science literature.

québécois, en partant du principe que mon hypothèse est exacte et que telle est la réalité, vous aurez retiré aux séparatistes leur principal argument. Les Français, contrairement aux Anglais, aiment ce genre de déclarations écrites. Pourquoi devrions-nous nous séparer si nous participons à chaque décision et si notre accord est requis? Je suis heureux de voir que vous ne trouvez pas mon idée extravagante étant donné qu'elle est, de toute façon le reflet de la réalité.

M. Meekison: J'enseigne un cours à l'heure actuelle dont le sujet est celui dont nous débattons cet après-midi. J'ai dit à mes étudiants: «Je veux que vous trouviez une solution et à mon sens, aucune idée n'est extravagante. Il faut explorer chaque idée.» Nous cherchons des réponses, et je crois qu'il faut examiner chaque idée avant de pouvoir dire: «Cela marchera ou ne marchera pas.»

Ce qui me plaît à propos de la Constitution du Canada, c'est qu'elle est le produit de plusieurs générations, qu'elle offre une certaine souplesse, qu'elle assure une protection et qu'elle fonctionne. Je ne pense pas que notre Constitution fonctionnerait bien en Australie, mais ici, elle fait l'affaire. Nous pouvons présenter des idées et nous devrions toutes les examiner, je crois.

Le sénateur De Bané: Il y a deux jours, j'ai écouté une conférence donnée par M. Charles Taylor, professeur à McGill, au cours de laquelle il a déclaré: «Je suis aux premières lignes de cette bataille du Québec contre les séparatistes depuis 25 ans.» Sa seule proposition concrète est la suivante: que le Canada anglais dise au Québec: «Nous vous reconnaissons en tant que nation.» Il a dit: «Il suffit de le dire. Il est inutile de l'inscrire dans la Constitution, il suffit simplement de le dire. Les Québécois veulent se faire dire qu'ils sont reconnus comme groupe.» Selon lui, cela nous donnerait beaucoup d'avantages. Nous savons tous qu'aucune décision concernant les Maritimes ou l'Ontario ne sera prise sans l'accord des ministres de ces régions. Toutefois, personne ne semble savoir qu'au Québec, aucune décision touchant cette province n'est prise sans l'accord des représentants du Québec autour de la table. Si vous pouviez rendre public ce fait et l'institutionnaliser, cela vaudrait peut-être beaucoup mieux que ce projet de loi. L'avantage supplémentaire, c'est qu'au lieu de leur donner une protection au niveau provincial, nous amènerions leur protection au niveau central.

M. Meekison: Je recommanderais certainement que vous le rendiez public. Je ne suis pas sûr de la manière dont vous l'institutionnalisez, compte tenu des conventions relatives à un gouvernement de Cabinet. À mon avis, tout vaut la peine d'être examiné. Je ne sais pas si nous avons le temps de le faire maintenant.

Le président: La première fois que j'ai examiné le projet de loi C-110, je me suis tout de suite demandé s'il représentait un compromis entre les devoirs et responsabilités du gouvernement fédéral et la définition de ce qu'est l'intérêt public à propos de toute question. J'y ai pensé en raison d'une hypothèse et j'aimerais vous demander si cette hypothèse est jugée valide dans les ouvrages spécialisés en sciences politiques.

In federal states, the national interest is not necessarily the sum total of the interests of the parts. What does the literature suggest?

Mr. Meekison: The literature is divided on that notion. I would argue that the national interest reflects the interest of the central government and the interests of the parts. The difficulty is how you assess the interests of the parts. For example, in Australia it is done through referenda; here it is done through provincial legislatures. How you develop that interest differs from federation to federation. The national interest, as certainly reflected in this bill and in the amending formula, reflects both Parliament and some combination of provinces. That is the ultimate will in respect to constitutional change.

When we look at the notion of amendment, this bill speaks to ratification and that certain things will happen on ratification. The other side of an amendment is the actual drafting of the amendment. Someone has to do it. Initiative must be taken. The British Columbia legislature did so in 1983 with respect to property rights. That is one example of a province taking the initiative and trying to sell the rest of the country on a particular amendment. However, in the drafting of an amendment, we have also tried to tap into the national interest.

If you are looking to develop an amendment today, what elements would go into it? For example, would you want to have aboriginal interests reflected? Would you want to have Quebec interests reflected? Everyone has their own agenda item. They might want to add to an amendment. At some point, you have to prepare this amendment.

I am assuming that this bill comes into effect once an amendment has been drafted by someone. I assume that that someone must, of necessity, include the federal government in some way. That does not preclude all the provinces getting together to draft an amendment. They could say, "We will put this amendment through this test, and then the Parliament or the Government of Canada can deal with it." However, amendments that are likely to achieve success require federal participation and federal leadership at the outset.

The Chairman: On that note, honourable colleagues, let me thank Professor Meekison for his important and helpful testimony.

The committee adjourned.

Dans les États fédéraux, l'intérêt national n'est pas nécessairement la somme des intérêts des parties qui le composent. Qu'en disent les ouvrages spécialisés?

M. Meekison: Les avis sont partagés à cet égard. Je dirais que l'intérêt national reflète l'intérêt du gouvernement central ainsi que les intérêts des parties qui le composent. Le problème consiste à savoir comment évaluer les intérêts des parties. Par exemple, en Australie, cela se fait par référendum; ici, cela se fait par l'entremise des assemblées législatives provinciales. L'évaluation de cet intérêt change d'une fédération à l'autre. L'intérêt national, comme le reflètent très certainement ce projet de loi et la procédure de modification, est celui du Parlement et d'une certaine combinaison de provinces. C'est la volonté absolue du pays en matière de changement constitutionnel.

Au sujet de la notion de modification, ce projet de loi fait état de la ratification et de certains événements au moment de celle-ci. Il ne faut pas oublier la nécessité de rédiger la modification en question. Quelqu'un doit s'en charger. L'initiative doit être prise. L'assemblée législative de Colombie-Britannique l'a fait en 1983 à propos des droits de propriété. C'est l'exemple d'une province qui prend l'initiative et qui essaye de convaincre le reste du pays du bien-fondé d'une modification particulière. Toutefois, dans la rédaction de la modification, nous avons également essayé de tenir compte de l'intérêt national.

Si vous envisagez une modification aujourd'hui, de quels éléments se composera-t-elle? Par exemple, voudriez-vous qu'elle reflète les intérêts autochtones, les intérêts du Québec? Chacun a ses priorités. Il se pourrait que l'on veuille compléter une modification. À un moment donné, il faudra la préparer.

Je suppose que ce projet de loi prendra effet lorsqu'une modification aura été rédigée. Je suppose que l'auteur devra nécessairement inclure le gouvernement fédéral, d'une façon ou d'une autre. Cela n'empêche pas les provinces de rédiger ensemble une modification. Elles pourraient dire: «Nous allons mettre cette modification à l'essai et ensuite, le Parlement ou le gouvernement du Canada pourra prendre une décision.» Toutefois, les modifications qui ont de fortes chances de réussir sont celles qui sont nécessairement placées sous le leadership du gouvernement fédéral dès le départ et auxquelles celui-ci prend part.

Le président: Là-dessus, honorables collègues, permettez-moi de remercier M. Meekison pour son témoignage important et utile.

La séance est levée.







Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid
Post payé
Lettermail
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retoumer cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Edition Ottawa, Canada K1A 0S9

# APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Alan Nordling, Minister of Government Services, Government of Yukon.

L'honorable Alan Nordling, député, ministre des Services gouvernementaux, gouvernement du Yukon.

# WITNESSES-TÉMOINS

From St. Mary's University:

Thérèse Arseneau, Professor.

From the University of Alberta:

J. Peter Meekison, Professor.

De l'Université St. Mary's:

Thérèse Arseneau, professeure.

De l'Université de l'Alberta:

J. Peter Meekison, professeur.

102 -1996 C51



First Session Thirty-fifth Parliament, 1994-95-96 Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995-1996

# SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on

Délibérations du comité sénatorial spécial sur le

# **Bill C-110**

Projet de loi C-110

Chairman: The Honourable NOËL A. KINSELLA

Président: L'honorable NOËL A. KINSELLA

Tuesday, January 30, 1996 Wednesday, January 31, 1996

Le mardi 30 janvier 1996 Le mercredi 31 janvier 1996

Issue No. 6

Fascicule nº 6

Sixth Proceedings on: Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments

Sixième fascicule concernant: Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles

INCLUDING: REPORT OF THE COMMITTEE

Y COMPRIS: LE RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES: (See back cover)

TÉMOINS: (Voir à l'endos)

# SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON BILL C-110

The Honourable Noël A. Kinsella, Chairman

The Honourable Pierre De Bané, P.C. Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Beaudoin Berntson Carstairs \* Fairbairn, P.C. (or Graham) Gauthier

\* Lynch-Staunton (or Berntson)

\* Ex Officio Members (Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

MacEachen, P.C.

St. Germain, P.C.

Marchand, P.C.

Murray, P.C.

Nolin Rivest

The name of the Honourable Senator Berntson substituted for that of the Honourable Senator Carney. (January 31, 1996)

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Meighen. (January 31, 1996)

The name of the Honourable Senator Carney substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk. (January 30, 1996)

The name of the Honourable Senator Marchand substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool. (January 29, 1996)

The name of the Honourable Senator Carstairs substituted for that of the Honourable Senator Milne. (January 29, 1996)

# LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-110

Président: L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable Pierre De Bané, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin MacEachen, c.p.
Berntson Marchand, c.p.
Carstairs Murray, c.p.
\* Fairbairn, c.p. (ou Graham) Nolin
Gauthier Rivest
\*Lynch-Staunton St. Germain, c.p.

\* Membres d'office (Quorum 4)

(or Berntson)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Berntson est substitué à celui de l'honorable sénateur Carney. (Le 31 janvier 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen. (Le 31 janvier 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Carney est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk. (Le 30 janvier 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Marchand est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool. (Le 29 janvier 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne. (Le 29 janvier 1996)

Published by the Senate of Canada

Publié par le Sénat du Canada

### MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, January 30, 1996 (10)

[Text]

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 10:36 a.m. this day, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Carney, P.C., De Bané, P.C., Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, P.C., Marchand, P.C., Murray, P.C. and St. Germain, P.C. (11)

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn of the Political and Social Affairs Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Simon Fraser University:

Andrew Heard, Professor.

Individual:

Gordon Gibson.

From the Department of Justice:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;

Warren Newman, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section:

Louis David, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section:

Thomas-Louis Fortin, Counsel, Constitutional and International Law Section..

The Committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

Andrew Heard made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by Andrew Heard be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "19"*.

Gordon Gibson made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the presentation by Gordon Gibson be filed with the Clerk of the Committee as  $Exhibit\ 5700 - 1.35$  /  $C-110\ "20"$ .

The witnesses from the Department of Justice answered questions.

Written submissions to the Committee were received from Errol P. Mendes, Tony Hall, Bryan Schwartz and Michael D. Behiels.

It was agreed, — That the submission by Errol P. Mendes be filed with the Clerk of the Committee as  $Exhibit\ 5700 - 1.35$  /  $C-110\ "21"$ .

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 30 janvier 1996 (10)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 10 h 36, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Carney, c.p., De Bané, c.p., Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, c.p., Marchand, c.p., Murray, c.p. et St. Germain, c.p. (11)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:** 

De l'Université Simon Fraser:

Andrew Heard, professeur.

À titre individuel:

Gordon Gibson.

Du ministère de la Justice:

Mary Dawson, sous-ministre déléguée;

Warren Newman, avocat-conseil, Section du droit constitutionnel et international:

Louis David, avocat-conseil, Section du droit constitutionnel et international;

Thomas-Louis Fortin, conseiller juridique, Section du droit constitutionnel et international.

Le comité reprend son étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

Andrew Heard fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est entendu — Que l'exposé d'Andrew Heard sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35/C-110 «19»*.

Gordon Gibson fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est entendu — Que l'exposé de Gordon Gibson sera déposé auprès du greffier du comité comme pièce~5700 - 1.35/C-110 «20».

Les témoins du ministère de la Justice répondent aux questions.

Le comité a reçu des mémoires de Errol P. Mendes, de Tony Hall, de Bryan Schwartz et de Michael D. Behiels.

Il est entendu — Que le mémoire de Errol P. Mendes sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35/C-110 «21»*.

### [Text]

It was agreed, — That the submission by Tony Hall be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110* "22".

It was agreed, — That the submission by Bryan Schwartz be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "23"*.

It was agreed, — That the submission by Michael D. Behiels be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "24"*.

At 2:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### ATTEST:

## OTTAWA, Wednesday, January 31, 1996

(11)

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, met at 9:36 a.m. this day *in camera*, the Chair, the Honourable Senator Noël A. Kinsella, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Berntson, Carstairs, Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, P.C., Marchand, P.C., Murray, P.C., Nolin, Rivest and St. Germain, P.C. (12)

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Law and Government Division; Brian O'Neal and Jack Stilborn of the Political and Social Affairs Division.

The Committee resumed consideration of Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments.

It was ordered, — That the Committee proceed in camera.

The Honourable Senator Murray moved that clause 1 of Bill C-110 be amended, on page 1, by replacing line 13 with the following:

"sented to by the legislative assemblies of a majority of the provinces that"

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Honourable Senator Murray moved that clause 1 of Bill C-110 be amended

- (a) on page 1, by replacing lines 4 to 11 with the following:
  - "1. (1) Subject to subsection (3), no Minister of the Crown shall propose a motion for a resolution to authorize an amendment to the Constitution of Canada"; and
- (b) on page 2, by adding after line 6 the following:
  - "(3) Subsection (1) does not apply to a motion for a resolution to authorize an amendment

# [Traduction]

Il est entendu — Que le mémoire de Tony Hall sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35/C-110* «22».

Il est entendu — Que le mémoire de Bryan Schwartz sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35/C-110 «23»*.

Il est entendu — Que le mémoire de Michael D. Behiels sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35/C-110 «24»*.

À 14 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

## OTTAWA, le mercredi 31 janvier 1996

(11)

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 36, sous la présidence de l'honorable sénateur Noël A. Kinsella (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Berntson, Carstairs, Gauthier, Kinsella, Lynch-Staunton, MacEachen, c.p., Marchand, c.p., Murray, c.p., Nolin, Rivest et St. Germain, c.p. (12)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, Division du droit et du gouvernement; Brian O'Neal et Jack Stilborn, Division des affaires politiques et sociales.

Le comité reprend son étude du projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles.

Il est ordonné — Que la réunion du comité se poursuive à huis clos.

L'honorable sénateur Murray propose que l'article 1 de la page 1 du projet de loi C-110 soit modifié en remplaçant les lignes 13 et 14 par ce qui suit:

«de cette loi — que si les assemblées législatives d'une majorité des provinces y ont préalablement consenti; cette majorité doit».

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité.

L'honorable sénateur Murray propose que l'article 1 du projet de loi soit modifié

- a) à la page 1, en remplaçant les lignes 4 à 13 par ce qui suit:
  - «1. (1) Sous réserve du paragraphe (3), un ministre de la Couronne ne peut déposer une motion de résolution autorisant une modification de la Constitution du Canada que si la majorité des provinces»;
- b) à la page 2, en ajoutant après la ligne 8 ce qui suit:
  - «(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une motion de résolution autorisant une modification

## [Texte]

- (a) to Class 24 of section 91 of the Constitution Act, 1867;
- (b) to section 25, 35 or 35.1 of the Constitution Act, 1982;
- (c) in respect of which the legislative assembly of a province may exercise a veto under section 41 or 43 of the Constitution Act, 1982; or
- (d) in respect of which the legislative assembly of a province may express its dissent under subsection 38(3) of the Constitution Act, 1982."

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Murray moved that Bill C-110 be amended, on page 2, by adding after clause 1 the following:

"2. This Act is repealed on December 31, 1997."

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Murray moved that the Chair be authorized to report the Bill as amended.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed, — That the submission by the Association canadienne-française de l'Alberta be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "25"*.

It was agreed, — That the submission by Richard Allen be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "26"*.

It was agreed, — That the submission by John W.A. Curtis be filed with the Clerk of the Committee as *Exhibit 5700 - 1.35 / C-110 "27"*.

The Chair expressed his thanks to all senators who participated in the work of the Committee.

The Honourable Senator MacEachen expressed appreciation for the way in which the Chair had conducted the hearings.

At 10:26 p.m., the Committee adjourned.

ATTEST:

#### [Translation]

- a) à la catégorie 24 de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867:
- b) aux articles 25, 35 ou 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982;
- c) à laquelle l'assemblée législative d'une province peut opposer son veto en application des articles 41 ou 43 de la Loi constitutionnelle de 1982;
- d) à l'égard de laquelle l'assemblée législative d'une province peut exprimer son désaccord en application du paragraphe 38(3) de la Loi constitutionnelle de 1982.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Murray propose que le projet de loi C-110 soit modifié à la page 2, en ajoutant après l'article 1 le nouvel article suivant:

«2. La présente loi est abrogée le 31 décembre 1997.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Murray propose que le président soit autorisé à faire rapport du projet de loi modifié.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est entendu — Que le mémoire de l'Association canadiennefrançaise de l'Alberta sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «25»*.

Il est entendu — Que le mémoire de Richard Allen sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35 / C-110* «26».

Il est entendu — Que le mémoire de John W.A. Curtis sera déposé auprès du greffier du comité comme *pièce 5700 - 1.35 / C-110 «27»*.

Le président remercie tous les sénateurs qui ont pris part aux travaux du comité.

L'honorable sénateur MacEachen félicite le président de la manière dont il a dirigé les audiences.

À 10 h 26, le comité s'ajourne.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

## REPORT OF THE COMMITTEE

## THURSDAY, February 1, 1996

The Special Committee of the Senate on Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, has the honour to present its

#### REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-110, An Act respecting constitutional amendments, has, in obedience to the Order of Reference of Friday, December 15, 1995, examined the said Bill and has agreed to report the same with the following amendments:

- 1. Page 1, clause 1: strike out line 13 and substitute the following: "sented to by the legislative assemblies of a majority of the provinces that"
- 2. Pages 1 and 2, clause 1:
  - (a) on page 1, strike out lines 4 to 11 and substitute the following:
    - "1. (1) Subject to subsection (3), no Minister of the Crown shall propose a motion for a resolution to authorize an amendment to the Constitution of Canada"; and
  - (b) on page 2, add after line 6 the following:
  - "(3) Subsection (1) does not apply to a motion for a resolution to authorize an amendment
    - (a) to Class 24 of section 91 of the Constitution Act, 1867;
    - (b) to section 25, 35 or 35.1 of the Constitution Act, 1982;
    - (c) in respect of which the legislative assembly of a province may exercise a veto under section 41 or 43 of the Constitution Act, 1982; or
    - (d) in respect of which the legislative assembly of a province may express its dissent under subsection 38(3) of the Constitution Act, 1982."
- 3. Page 2: add after clause 1 the following new clause:
  - **2.** This Act is repealed on December 31, 1997." Respectfully submitted,

# RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 1er février 1996

Le comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, a l'honneur de présenter son

#### **RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 15 décembre 1995, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

- Page 1, article 1: remplacer les lignes 13 et 14 par ce qui suit:
   « de cette loi que si les assemblées législatives d'une majorité des provinces y ont préalablement consenti; cette majorité doit »
- 2. Pages 1 et 2, article 1:
  - a) à la page 1, remplacer les lignes 4 à 13 par ce qui suit:
    - «1. (1) Sous réserve du paragraphe (3), un ministre de la Couronne ne peut déposer une motion de résolution autorisant une modification de la Constitution du Canada que si la majorité des provinces»;
  - b) à la page 2, ajouter après la ligne 8 ce qui suit:
  - «(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une motion de résolution autorisant une modification:
    - a) à la catégorie 24 de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867;
    - b) aux articles 25, 35 ou 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982:
    - c) à laquelle l'assemblée législative d'une province peut opposer son veto en application des articles 41 ou 43 de la Loi constitutionnelle de 1982;
    - d) à l'égard de laquelle l'assemblée législative d'une province peut exprimer son désaccord en application du paragraphe 38(3) de la Loi constitutionnelle de 1982.»
- 3. Page 2: ajouter après l'article 1 le nouvel article suivant:
  - « 2. La présente loi est abrogée le 31 décembre 1997.» Respectueusement soumis,

Le président,

NOËL A. KINSELLA

Chairman

### **EVIDENCE**

Ottawa, Tuesday, January 30, 1996

## [English]

The Senate Special Committee on Bill C-110, to which was referred Bill C-110, respecting constitutional amendments, met this day, at 10:30 a.m., to give consideration to the bill.

Senator Noël A. Kinsella (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our witness this morning is Professor Andrew Heard from Simon Fraser University.

Welcome, Professor Heard. It is our practice to invite witnesses to make introductory comments and a presentation, which is followed by a series of questions from members of the committee. I give you the floor, sir.

Mr. Andrew Heard, Professor, Political Science Department, Simon Fraser University: Thank you for inviting me to appear here this morning.

I have been invited to make some comments about Bill C-110. With this bill, the government is trying to make a bold and decisive innovation in the constitutional field. Unfortunately, this initiative may pose as many problems as it is intended to solve.

My comments today will touch on concerns about the wording of the bill, ones of which you may have heard already. I will also talk a bit about the wisdom of the policy of regional vetoes. However, I will devote most of my attention to the question of the bill's constitutionality and finish with some suggestions on how the committee may treat this bill.

First, dealing with issues relating to the drafting of the bill, some problems have emerged, particularly in the English version of the text. First, the bill states, "No Minister of the Crown shall propose a motion...". The word "propose" is far too ambiguous and would seemingly pose a general constraint upon a minister in a variety of settings, including federal-provincial conferences. The French wording is clearer; "...un ministre de la Couronne ne peut déposer...", and "déposer" has a meaning closer to "table", which puts the constraint in a more particular but still not exclusively parliamentary context.

Therefore, given the opportunity, it would be advisable for government to accept an amendment to the text of Bill C-110 that avoids these confusions. "Propose" should be changed to something like "introduce in the House of Commons or the Senate".

A potentially more difficult problem relates to the wording of the circumstances in which the minister may act:

No Minister shall propose a resolution...unless the amendment has first been consented to by a majority of the provinces...

# **TÉMOIGNAGES**

Ottawa, le mardi 30 janvier 1996

### [Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Noël A. Kinsella (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin le professeur Andrew Heard, de l'Université Simon Fraser.

Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Heard. L'usage veut que nous invitions d'abord les témoins à faire une déclaration avant de leur demander de répondre aux questions que voudront bien leur poser les membres du comité. Je vous cède donc la parole, monsieur.

M. Andrew Heard, professeur, département de sciences politiques, Université Simon Fraser: Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous ce matin.

On m'a demandé de formuler certains commentaires sur le projet de loi C-110. En proposant ce projet de loi, le gouvernement essaie, avec courage et détermination, d'innover sur le plan constitutionnel. Malheureusement, son initiative risque de causer autant de problèmes qu'elle tente d'en résoudre.

J'exprimerai aujourd'hui des préoccupations au sujet du libellé du projet de loi, préoccupations qu'on vous a peut-être déjà signalées. Je parlerai aussi brièvement de l'utilité du droit de veto régional. Par contre, je me pencherai davantage sur la question de la constitutionnalité du projet de loi, et je finirai en proposant au comité des moyens de traiter ce projet de loi.

D'abord, le libellé du projet de loi soulève certains problèmes, particulièrement dans sa version anglaise. Pour commencer, le mot anglais «propose», dans «No Minister of the Crown shall propose a motion...», est beaucoup trop ambigu et pourrait imposer une contrainte générale aux ministres dans différentes situations, y compris les conférences fédérales-provinciales. Le libellé de la version française est plus clair, puisque le mot «déposer», dans «Un ministre de la Couronne ne peut déposer...», a un sens qui se rapproche davantage du mot anglais «table», qui impose une contrainte dans un contexte plus particulier, mais pas exclusivement parlementaire.

Par conséquent, il serait souhaitable, si cela est possible, que le gouvernement accepte d'amender le texte du projet de loi C-110 pour éviter toute confusion à ce sujet. Il faudrait remplacer le mot anglais «propose» par une locution signifiant «présenter à la Chambre des communes ou au Sénat».

Ensuite, le libellé précisant les circonstances dans lesquelles le ministre peut agir pourrait poser un problème encore plus grave. Ces circonstances sont ainsi définies:

Un ministre de la Couronne ne peut déposer une motion de résolution... que si la majorité des provinces y a préalablement consenti... There are profound ambiguities in this provision about just what "provincial consent" is meant to be; whether it is one of the provincial government, legislature or electorate. It appears that this vagueness was deliberately left in as a strategic means to allow the federal government to resort to a referendum when a provincial government is hesitating or refusing to consent. It also permits Parliament, under different circumstances, to begin consideration of a resolution immediately after the requisite agreement has been reached among first ministers. A certain amount of flexibility may be desirable, but I have a little disquietude in that this ambiguity may exacerbate tensions in a period of delicate negotiations.

The next set of issues relates to the general policy of regional vetoes to be implemented by Bill C-110, and they are far more substantive concerns. This approach has an established lineage in constitutional negotiations and may merit a stand-alone process. However, I have difficulties with it as a procedure simply grafted to the existing process.

I applaud proposals aimed at saving this country from partition, but I must voice grave worries when proposals would make the needed constitutional change extremely difficult, even impossible to achieve. My view of the lessons from the Meech Lake and Charlottetown Accords is that a wide consensus would be elusive for the profound changes required. Opinion polls in the last year show a further hardening of positions, and I feel renewal will only be achieved if the governments manage to avoid changes that require unanimous consent or that of the most intransigent provinces. As a result, the flexibility of the general amending formula of seven provinces with 50 per cent of the population becomes all the more important and valuable.

However, with Bill C-110 the government has virtually eliminated the benefits of the 7-50 formula. Under the existing process, it is possible to make an amendment with the consent of seven provinces that represent as little as 50.3 per cent of the population. The terms of Bill C-110 require particular combinations of provinces that, at a minimum, would represent 92.2 per cent of the Canadian population. Bill C-110 may endanger future constitutional changes because of the fixed requirement of the consent of certain provinces, including Alberta and my own province now, British Columbia, where resistance to fundamental concessions to Quebec may be the strongest.

It is important to note that four provinces would enjoy a veto over constitutional amendment under Bill C-110, not just Ontario, Quebec and British Columbia. Alberta is also given a veto because it holds over 59 per cent of the population of the prairie provinces. This bill creates four first-class provinces, each with a single veto, and all the other provinces are relegated to second-class status with only a limited voice in future constitutional negotiations. Saskatchewan and Manitoba are in a particularly peculiar position. Even though they are two-thirds of the prairie provinces, they could not veto an amendment acting

Le sens de ce «consentement provincial» soulève beaucoup d'ambiguïtés; on se demande s'il s'agit du consentement du gouvernement, de l'assemblée législative ou de la population de la province. Ce manque de précision serait, paraît-il, un moyen stratégique employé délibérément pour permettre au gouvernement fédéral de tenir un référendum dans l'éventualité où un gouvernement provincial hésiterait ou refuserait de consentir. Dans d'autres circonstances, il permet également au Parlement de commencer à étudier une résolution dès qu'on a obtenu des premiers ministres l'accord exigé. Une certaine souplesse est peut-être souhaitable, mais je crains que cette ambiguïté n'attise les tensions au moment de négociations épineuses.

Je passe maintenant à la question de l'utilité du droit de veto régional qui est proposée dans le projet de loi C-110 et qui soulève des préoccupations plus importantes. Cette formule du droit de veto a des antécédents bien établis dans les négociations constitutionnelles et elle peut se justifier comme processus indépendant, mais j'ai du mal à comprendre qu'on puisse simplement la greffer au processus existant.

J'approuve les propositions qui visent à protéger notre pays contre la sécession, mais celles qui nous sont faites feraient en sorte qu'il serait extrêmement difficile, même impossible, de modifier la Constitution, et je me dois de le signaler. J'ai tiré une leçon des Accords du lac Meech et de Charlottetown, et c'est qu'il serait très difficile d'en arriver à un large consensus sur les profonds changements nécessaires. Les sondages d'opinion effectués l'an dernier montrent qu'il y a un durcissement des positions et j'estime qu'on réussira à renouveler la Constitution seulement si les gouvernements arrivent à éviter les changements qui exigent un consentement unanime ou celui des provinces les plus intransigeantes. Ainsi, la souplesse d'une procédure de révision générale exigeant l'approbation de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population devient d'autant plus importante et précieuse.

Mais voilà que projet de loi C-110 anéantit pratiquement les avantages de la formule 7-50. Cette formule permet de modifier la Constitution avec le consentement de sept provinces représentant aussi peu que 50,3 p. 100 de la population. Or, le projet de loi C-110 exige le consentement de combinaisons particulières de provinces qui représenteraient, au minimum, 92,2 p. 100 de la population canadienne. Il peut compromettre les modifications constitutionnelles à venir parce qu'il exige le consentement de certaines provinces, dont l'Alberta et ma province actuelle, la Colombie-Britannique, qui sont peut-être les plus réfractaires à faire au Québec des concessions sur des aspects fondamentaux.

Fait important, le projet de loi C-110 accorderait un droit de veto pour les modifications constitutionnelles à quatre provinces, et pas seulement l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. En effet, l'Alberta aurait aussi un droit de veto parce qu'elle compte plus de 59 p. 100 de la population des provinces des Prairies. Ainsi, le projet de loi crée deux catégories de province, puisqu'il y en aurait quatre, celles de la première catégorie, qui auraient leur propre droit de veto, et que toutes les autres, celles de la deuxième catégorie, auraient voix au chapitre que de façon limitée dans les futures négociations constitutionnelles. La

together. Alberta is needed with the size of its population. I have very serious misgivings about the wisdom of this policy — dividing the provinces into first-class provinces with vetoes and second-class provinces with limited veto power.

A much more serious set of concerns relates to the basic constitutionality of Bill C-110. Since it was first tabled, this bill's constitutionality has been questioned. Therefore, I think it is essential that this issue be dealt with, especially since the government made it clear last week that it would make an issue of the legality of the Quebec government's moves to separation. As a result, the federal government must respond to the threat of separation with constitutionally valid measures. The government cannot take the constitutional high road if it resorts to unconstitutional practices itself.

In discussing this issue, it is instructive to begin with the argument that Bill C-110 is valid legislation. Mr. Rock, the Minister of Justice, pointed out at second reading in the House of Commons that this bill does not attempt to change the wording of the Constitution:

All the features of Part V of the Constitution calling for provincial agreement in various forms, depending on the nature of the proposed amendment, will remain entirely as they are now.

That quotation is taken from Hansard of November 30, 1995, page 17000.

The technical application of Bill C-110 is to place conditions upon the ability of ministers to introduce constitutional amendments in Parliament. The bill limits and does not expand the powers of the Crown. Parliament has full authority to regulate the powers of the Crown and may limit but not expand its powers. In this instance, the executive power to propose resolutions comes from the constitutional grant of power to Parliament to adopt resolutions authorizing the Governor General to issue a proclamation to amend the Constitution. Parliament has long been recognized by the courts to possess the jurisdiction to impose "manner and form" limitations which dictate the process through which legislation or other parliamentary business must be conducted. As Mr. Rock has said:

In effect, the federal government is putting in place a set of criteria that will guide the use of its own veto power.

That quotation is from Hansard of November 30, 1995, page 17001.

Bill C-110 only binds ministers, not other members of Parliament, other senators or either house.

One can summarize the defence of the bill's validity in the following terms: Parliament has the jurisdiction to consider resolutions to amend the Constitution; Ministers of the Crown

Saskatchewan et le Manitoba se retrouvent dans une position particulière. Même si elles représentent les deux tiers des provinces des Prairies, elles ne pourraient s'unir pour rejeter une modification. En effet, elles ont besoin de l'Alberta en raison de l'importance de sa population. Je doute très sérieusement de l'utilité de cette politique — qui crée des provinces de première catégorie, ayant leur propre droit de veto, et des provinces de deuxième catégorie ayant un droit de veto limité.

La constitutionnalité fondamentale du projet de loi C-110 soulève des préoccupations encore plus grandes. Depuis que le projet de loi a été déposé, on met en doute sa constitutionnalité. Par conséquent, je pense qu'il est essentiel de régler cette question, surtout depuis que le gouvernement a indiqué clairement la semaine dernière qu'il remettrait en cause la légalité de la décision du gouvernement québécois de se séparer. Le gouvernement fédéral doit donc répondre à la menace de la séparation par des mesures qui sont valables sur le plan constitutionnel. Le gouvernement ne peut pas pousser jusqu'au scrupule le respect de la Constitution s'il a lui-même recours à des pratiques qui ne sont pas constitutionnelles.

À ce sujet, il est utile de commencer par examiner l'argument selon lequel le projet C-110 est une mesure législative valable. M. Rock, ministre de la Justice, a souligné, à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre des communes, que ce projet de loi ne vise pas à modifier le libellé de la Constitution:

Toutes les dispositions de la partie V faisant appel à l'accord des provinces sous diverses formes, selon la nature de la modification proposée, demeureront entièrement comme elles sont actuellement.

Cette citation est tirée du hansard du 30 novembre 1995, à la page 17001.

Le projet de loi C-110 vise à indiquer dans quelles conditions les ministres peuvent présenter des modifications constitutionnelles au Parlement. Le projet de loi limite les pouvoirs de la Couronne, sans les étendre. Le Parlement a pleine autorité pour réglementer les pouvoirs de la Couronne et il peut limiter mais non étendre ses pouvoirs. Dans le cas qui nous occupe, l'exécutif a le pouvoir de proposer des résolutions parce que la Constitution permet au Parlement d'adopter des résolutions autorisant le gouverneur général à prendre une proclamation pour modifier la Constitution. Il y a longtemps que les tribunaux ont reconnu que le Parlement a le pouvoir de limiter, dans sa manière et dans sa forme, le processus par lequel les mesures législatives et les autres travaux parlementaires se font. Comme M. Rock l'a indiqué:

En fait, le gouvernement fédéral met en place une série de critères d'utilisation de son propre pouvoir de veto.

Cette citation est tirée du hansard du 30 novembre 1995, à la page 17001.

Le projet de loi C-110 n'engage que les ministres, pas les autres députés, ni les sénateurs, ni l'une ou l'autre Chambre.

En somme, on justifie la validité du projet de loi en soutenant que le Parlement a le pouvoir d'examiner des résolutions visant à modifier la Constitution; que les ministres de la Couronne ont le have the right to introduce constitutional resolutions into Parliament; Parliament has the power to determine the procedure or preconditions to be observed with respect to the introduction and passage of these resolutions; the means chosen by the government in Bill C-110 do not attempt to alter the wording or the relevant provisions of the Constitution. In this argument, Bill C-110 is aimed at valid federal objectives and it supplements rather than supplants the provisions of the Constitution.

This is a powerful set of arguments, but it does not exhaust consideration of the matter. Bill C-110 may be constitutionally invalid if its fundamental objective is a matter beyond Parliament's jurisdiction — in this case, the amending process detailed in Part V of the Constitution Act, 1982. The introduction of regional vetoes may only be achievable by a formal constitutional amendment.

It is important to remember that an act can be unconstitutional even though its most immediate effects are objectives within the jurisdiction of the legislature concerned. Canada's constitutional history is full of examples of legislation being struck down, even though it may initially appear to be an exercise of the legislature's constitutional jurisdiction. Thus, the limited immediate effects of placing conditions upon ministers to introduce constitutional amendments is not the deciding aspect of the bill's constitutionality. The essential task with Bill C-110 is to determine what the courts have called its "pith and substance". What are the essential intended purpose and effect of this legislation? It is possible for a law to appear to address a legitimate issue but actually be intended to achieve an objective that is beyond the legislature's jurisdiction. So it is vitally important to determine what the law is primarily intended to achieve.

In the case of Bill C-110, the government's actual intended purpose may be found in the text of the legislation as well as extrinsic evidence, such as the speeches made by the minister who introduced the bill. In the context of responsible government, it is clear that the application of Bill C-110 to ministers of the Crown not only binds the actions of the Government of Canada but determines those of the House of Commons as well. The Justice Minister left no doubt about the practical objective of Bill C-110 when he told the House of Commons:

The effect of Bill C-110 is to provide a regional veto for any of the changes in respect of which the individual provinces do not already have a direct or indirect veto.

That quotation is form Hansard of November 30, 1995, page 17001.

He went on to say on that occasion:

We speak in this bill of a veto. A veto does not initiate change, it blocks it. What we are talking about is the ability of a region to stop an amendment to the Constitution.

droit de présenter des résolutions constitutionnelles au Parlement; que le Parlement a le pouvoir de déterminer la procédure ou les conditions préalables à suivre concernant le dépôt et l'adoption de ces résolutions; et que les moyens choisis par le gouvernement dans le projet de loi C-110 ne visent pas à modifier le libellé ou les dispositions pertinentes de la Constitution. Ainsi, le projet de loi C-110 a des objectifs fédéraux valables et il vient compléter plutôt que supplanter les dispositions de la Constitution.

Il s'agit d'arguments de poids, qui ne nous empêchent pas cependant d'examiner la question. Le projet de loi C-110 n'est peut-être pas valable sur le plan constitutionnel si son objectif fondamental dépasse les pouvoirs du Parlement — dans ce cas-ci, le processus de modification énoncé à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Les droits de veto régionaux peuvent être accordés seulement à la suite d'une modification formelle de la Constitution.

Il faut se rappeler qu'une loi peut être inconstitutionnelle même si elle vise principalement des objectifs qui sont du ressort de l'assemblée législative concernée. Dans l'histoire constitutionnelle du Canada, on a annulé beaucoup de projets de loi qui, à première vue, semblaient être du ressort de l'assemblée législative sur le plan constitutionnel. La constitutionnalité du projet de loi ne dépend donc pas du fait que le projet de loi précise les conditions dans lesquelles les ministres peuvent présenter des modifications constitutionnelles. Il faut essentiellement déterminer ce que les tribunaux ont appelé «le caractère véritable» du projet de loi C-110. Quelles sont essentiellement l'essence et la substance du projet de loi? Une loi peut sembler s'attaquer à une question légitime mais, en fait, atteindre un objectif qui dépasse le champ de compétences de l'assemblée législative. Il est donc essentiel de déterminer ce que vise principalement la loi.

Dans le cas du projet de loi C-110, on peut trouver l'objectif réel du gouvernement dans le texte du projet de loi, ainsi que dans les discours prononcés par le ministre qui l'a déposé. Dans le cas d'un gouvernement responsable, il est clair que l'application du projet de loi C-110 aux ministres de la Couronne n'engage pas seulement les mesures prises par le gouvernement du Canada, mais également celles de la Chambre des communes. Le ministre de la Justice n'a laissé planer aucun doute au sujet de l'objectif concret du projet de loi C-110 quand il a déclaré à la Chambre des communes, et je cite:

Le projet de loi C-110 a pour objet de prévoir un droit de veto régional pour tout changement pour lequel chacune des provinces ne bénéficient pas déjà d'un droit de veto direct ou indirect.

Cette citation est tirée du hansard du 30 novembre 1995, à la page 17001.

Il a également ajouté à cette occasion, et je cite:

Dans le projet de loi, nous parlons d'un droit de veto. Un droit de veto n'est pas le droit de modifier la Constitution, mais le droit d'empêcher qu'elle soit modifiée. Nous parlons donc ici de la capacité d'une région d'empêcher que la Constitution soit modifiée.

That quotation is from Hansard of November 30, 1995, page 17002.

Thus, the intended effect of this bill is to provide regional vetoes over constitutional amendment where none presently exist. This bill is deliberately constructed so that the current degree of consent required to achieve constitutional amendment would be replaced by a pattern of much broader consent based on regional vetoes. In practice, these regional vetoes can be exercised by a single province; by either Ontario, Quebec, British Columbia or Alberta.

The issue then becomes whether these intended effects mean that Parliament is reaching beyond its powers in the passage of Bill C-110. In my view, the key to this question is whether Bill C-110 is "inconsistent with the provisions of the Constitution," in the terms of section 52(1) of the Constitution Act, 1982. While the wording of the process and the requirements of Bill C-110 do not directly contradict the wording of any aspect of Part V of the Constitution Act, 1982, they may still be "inconsistent." I argue that this inconsistency must be of a fundamental nature that substantively changes the operation of a provision of the Constitution. This is quite a high standard to meet.

There is very strong evidence to suggest that Bill C-110 does in fact deliberately attempt to alter fundamentally the character of the general amending formula outlined in section 38 of the Constitution Act, 1982.

First, it must be made clear that the notion of regional vetoes was part of the Trudeau government's initiatives in 1980. It was explicitly considered and rejected as part of the federal-provincial negotiations that led to the Constitution Act, 1982. The 7-50 formula was a replacement for the regional veto model now contained in a five-region format in Bill C-110.

The Prime Minister knows from personal experience that the amending formula contained in section 38 was adopted because eight of the provinces refused to accept the notion of regional vetoes and the two-tier classes of provinces. In his memoirs, *Straight From the Heart*, at page 184, Jean Chrétien talks about the compromise reached with Roy McMurtry and Roy Romanow that eventually formed the basis for the final deal:

In essence it was an exchange: the provinces would accept the Charter, modified to alleviate most of their objectives, if the federal government accepted their amending formula modified, to alleviate Ottawa's objections. That meant that any province would be able to opt out of constitutional amendment instead of having a veto...

The government is quite simply trying to put into practice an amending process that was directly and explicitly rejected in 1981 with the drafting of the Constitution Act, 1982. There is a profound difference between a process in which no one province can veto an amendment and one in which any one of four

Cette citation est tirée du hansard du 30 novembre 1995, à la page 17002.

Le projet de loi vise donc à accorder un droit de veto régional dans le cas des modifications constitutionnelles là où il n'en existe pas actuellement. Le projet de loi vise délibérément à remplacer le consentement actuellement requis pour modifier la Constitution par une formule de consentement beaucoup plus large, fondée sur le veto régional. En pratique, le droit de veto régional peut être exercé par une seule province, l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique ou l'Alberta.

Il faut alors se demander si, compte tenu de l'objectif visé, l'adoption du projet de loi ne signifierait pas que le Parlement dépasse ses pouvoirs. À mon avis, on peut répondre à cette question en se demandant si le projet de loi C-110 n'est pas incompatible avec les dispositions du paragraphe 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. Si le libellé du processus et les exigences du projet de loi C-110 ne contredisent pas directement le libellé d'aucune disposition de la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982, ils peuvent toujours être incompatibles avec lui. Je précise que cette incompatibilité doit être de nature à modifier de façon fondamentale l'application d'une disposition de la Constitution. C'est une condition très difficile à remplir.

Des arguments convaincants indiquent que le projet de loi C-110 vise en fait délibérément à modifier fondamentalement la nature de la procédure générale de révision énoncée à l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982.

D'abord, il est clair que la notion du droit de veto régional faisait partie des initiatives du gouvernement de M. Trudeau en 1980. Elle a été examinée et rejetée lors des négociations fédérales-provinciales qui ont abouti à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982. La formule 7-50 a remplacé le modèle du droit de veto régional qui est maintenant la formule des cinq régions présentée dans le projet de loi C-110.

Le premier ministre sait personnellement que la formule de modification énoncée à l'article 38 a été adoptée parce que huit provinces ont refusé d'accepter le principe du droit de veto régional et des deux catégories de provinces. Dans ses mémoires, Dans la fosse aux lions, Jean Chrétien explique, à la page 174, le compromis auquel il est parvenu avec Roy McMurtry et Roy Romanow, et qui a par la suite constitué la base de l'entente finale:

Il s'agissait essentiellement d'un échange: les provinces accepteraient une Charte amendée qui tiendrait compte de leurs principales objections à condition que le gouvernement fédéral accepte leur formule d'amendement, elle-même amendée pour satisfaire aux objections d'Ottawa. Cela revenait à dire que, au lieu d'avoir un droit de veto, chaque province qui le désirerait pourrait se soustraire à un amendement constitutionnel...

Le gouvernement essaie tout simplement de faire adopter un processus de modification qui a été directement et explicitement rejeté en 1981 au moment de la rédaction de la Loi constitutionnelle de 1982. Il y a une profonde différence entre un processus selon lequel une seule province ne peut rejeter une modification et

individual provinces can prevent a constitutional amendment. The government knows that regional vetoes were rejected in drafting Part V of the Constitution Act, 1982, and yet it has introduced Bill C-110 precisely to achieve that very thing.

In looking at the competing arguments, I come to the conclusion that Bill C-110 is unconstitutional. It is an attempt to achieve indirectly that which Parliament cannot achieve directly: the unilateral, fundamental transformation of the amending process outlined in the Constitution. The evidence is clear that Bill C-110 is a deliberate attempt to alter fundamentally the nature of the constitutional amendment process, and it does so in a manner that is substantively inconsistent with section 38 of the Constitution Act, 1982.

The bill was drafted in haste, with a minimum of consultation. It was pushed through the House of Commons with the consistent use of closure. At a time when the government should be trying to build consensus and support for its initiatives, it has chosen a route of unilateral imposition and stifled debate in order to adopt an unconstitutional bill.

I urge this committee to recommend amendments to this bill which would force the government to reconsider this legislation. The Senate has a legitimate power and a duty to provide sober second thought to ill-conceived and faulty legislation which the government of the day tries to push through with the weight of its majority. At a minimum, the Senate should offer amendments correcting the drafting flaws of the bill. However, the committee should consider recommending other amendments that are serious enough to force the government to reconsider the underlying character of this bill. Therefore, the committee could add a clause stipulating that proclamation will only follow resolutions of provincial approval that match the formula in the bill. After all, if the bill is about building national unity, its worth should be proven in its approval across the country.

Ultimately, the government must be given the opportunity to withdraw this bill because it is *ultra vires* the Parliament of Canada and would impose almost insurmountable obstacles to the constitutional renewal that is needed.

The Chairman: Thank you, Professor Heard.

Senator Beaudoin: I thank Professor Heard. You have put forward a strong case that the bill is probably unconstitutional because it is doing indirectly that which cannot be done directly under the amending formula, and against section 52 of the Constitution Act of 1982. Our expert witnesses are not all of the same opinion. They sometimes are, but not very often. In this case, they seem to be divided on the issue of whether it is constitutional. However, your reasoning is very strong, Professor Heard.

Considering that we will have a constitutional conference, which should be convened, at the latest, by April 17, 1997, some of us are thinking about the possibility of an amendment such as a

celui selon lequel n'importe laquelle de quatre provinces peut à elle seule empêcher l'adoption d'une modification constitutionnelle. Le gouvernement sait que le droit de veto régional a été rejeté au moment de la rédaction de la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 et pourtant, il a déposé le projet de loi C-110 précisément pour mettre en oeuvre exactement le même principe.

Après l'examen des différents arguments, j'en viens à la conclusion que le projet de loi C-110 est inconstitutionnel. Il cherche à réaliser indirectement ce que le Parlement n'a pas pu réaliser directement, à savoir la transformation unilatérale et fondamentale du processus de révision constitutionnelle. Il est clair que le projet de loi C-110 vise délibérément à modifier en profondeur la nature du processus de modification constitutionnelle, et il le fait d'une façon qui est foncièrement incompatible avec l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le projet de loi a été rédigé à la hâte, après peu de consultations. Il a été adopté à la Chambre des communes par la force de la clôture. Au moment où le gouvernement devrait essayer d'adopter des mesures qui font consensus, il choisit d'imposer son point de vue de façon unilatérale et d'étouffer le débat pour faire adopter un projet de loi inconstitutionnel.

Je demande instamment à votre comité de recommander d'amender le projet de loi de façon à forcer le gouvernement à réexaminer cette mesure législative. Le Sénat a le pouvoir légitime et le devoir de présenter son point de vue éclairé sur ce projet de loi mal conçu et imparfait que le gouvernement du moment essaie d'imposer grâce à sa majorité. À tout le moins, le Sénat devrait présenter des amendements corrigeant les erreurs de rédaction du projet de loi. Cependant, le comité devrait songer à recommander d'autres amendements assez importants pour forcer le gouvernement à réexaminer la nature même du projet de loi. Par conséquent, le comité devrait ajouter une disposition stipulant que le projet de loi ne sera promulgué que s'il est approuvé par les provinces selon la formule énoncée dans le projet de loi. Après tout, si le projet de loi vise à assurer l'unité nationale, on devrait pouvoir confirmer sa valeur en le faisant approuver par l'ensemble du pays.

En fin de compte, le gouvernement doit pouvoir retirer le projet de loi parce qu'il dépasse les pouvoirs du gouvernement du Canada et imposerait des obstacles presque insurmontables au renouvellement de la Constitution qui est nécessaire.

Le président: Je vous remercie, monsieur Heard.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie, monsieur Heard. Vous avez démontré clairement que le projet de loi est probablement inconstitutionnel parce qu'il fait indirectement ce qui ne peut être fait directement selon la formule de modification constitutionnelle et qu'il est contraire à l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nos témoins experts ne sont pas tous du même avis. Ils le sont parfois, mais pas très souvent. En l'occurrence, ils ne semblent pas s'entendre sur la constitutionnalité du projet de loi. Cependant, vos arguments sont très convaincants, monsieur Heard.

Étant donné que nous aurons une conférence constitutionnelle qui devrait se tenir au plus tard le 17 avril 1997, certains d'entre nous songent à modifier le projet de loi en y ajoutant une sunset clause, for example. In other words, Quebec would have a certain protection for the time required to find the definite amending formula, since that is the purpose of section 49 of the Constitution Act, 1982.

In 1982, the people said, "We finally have an amending formula in the Constitution, and within 15 years the Prime Minister should convoke a conference and reconsider that." Of course, they may reaffirm it and say it is perfect. I doubt that it is perfect, however, but that is just one opinion among many others.

What do you think of having a sunset clause as one of the amendments?

**Mr. Heard:** I am concerned that even allowing this measure to proceed for the next few years might frustrate constitutional amendment that may be required in the meantime. I understand this is one possibility that can be introduced, that it would be given a finite life and would then focus everyone's attention on the negotiations to take place in 1997.

However, my bottom line is that a radical transformation of the amendment process is being attempted by Bill C-110. It is not one that, in and of itself, will carry much weight in the negotiations with Quebec. The polling data in Quebec shows there is not much enthusiasm for the legislative provision of a veto for Quebec. Therefore, I am not sure that it would achieve the intended purpose, which was mainly directed at assuaging concerns in Quebec that there would be changes made without Quebec's consent. At the same time, it may end up frustrating what changes could or might need to be achieved before 1997.

Senator Beaudoin: Seen from a purely Quebec point of view, it gives a protection for Quebec in the sense that we cannot do anything without the consent of Quebec. On the other hand, it has one disadvantage in that four other regions have a veto, and it would be difficult for Quebec to ask for a change in the division of powers. That is the dilemma seen from the Quebec point of view. However, in other parts of Canada, there is another dilemma: the equality principle of the provinces.

Do you think we should leave the bill as it is, or should we reintroduce the consent of the legislatures of the provinces? In our amending formula of 1982, it was the legislature and the Parliament of Canada, the two Houses, which had the last word. A referendum is not part of the amending formula. We may have a referendum, but we are not obliged to do so. We are always obliged, however, to have the consent of the provincial legislatures.

It is the opinion of Claude Ryan and Daniel Johnson in Quebec City that we should restore the consent of the National Assembly, and perhaps that would be useful. There are arguments for and against. Some people might say, "Bouchard will say no, but we will directly consult the people of Quebec." I understand the force of that argument.

Could we circumvent the National Assembly? We may, of course, do that by way of Bill C-110, but is it a good thing?

disposition de temporisation, par exemple. Autrement dit, le Québec serait protégé pendant le temps qui serait nécessaire pour trouver une formule de modification définitive, étant donné que c'est l'objectif de l'article 49 de la Loi constitutionnelle de 1982.

En 1982, on s'est dit qu'on avait enfin inscrit dans la Constitution une procédure de révision et que, dans 15 ans, le premier ministre devrait convoquer une conférence pour la réexaminer. Évidemment, on pourrait la conserver et affirmer qu'elle est parfaite, ce dont je doute, mais c'est une opinion parmi tant d'autres.

Pensez-vous qu'une disposition de temporarisation pourrait être un des amendements proposés?

M. Heard: Je crains que même cette disposition, en vigueur pour quelques années, nous empêche d'apporter les modifications constitutionnelles requises pendant cette période. Je sais que c'est une possibilité qui pourrait être envisagée, que son application pourrait être limitée dans le temps et qu'elle attirerait l'attention sur les négociations qui doivent avoir lieu en 1997.

Cependant, il n'est reste pas moins que le projet de loi C-110 essaie de transformer radicalement la procédure de révision et que ce n'est pas son existence qui influencera beaucoup les négociations avec Québec. Les sondages montrent que le droit de veto du Québec ne soulève pas beaucoup l'enthousiasme des Québécois. Par conséquent, je ne suis pas sûr que le projet de loi C-110 atteindrait l'objectif visé, à savoir rassurer le Québec sur la possibilité que des modifications constitutionnelles soient apportées sans son consentement. En même temps, le projet de loi peut faire échouer les modifications qui pourraient être nécessaires d'ici 1997.

Le sénateur Beaudoin: Strictement du point de vue du Québec, le projet de loi protège le Québec étant donné que nous ne pourrons rien faire sans son consentement. En revanche, il a le désavantage d'offrir un droit de veto à quatre autres régions, ce qui fait qu'il devient difficile pour le Québec de demander un nouveau partage des pouvoirs. Cependant, dans les autres régions du pays, il y a un autre problème, celui du principe de l'égalité des provinces.

Selon vous, devrions-nous laisser le projet de loi tel quel ou rétablir le principe du consentement des assemblées législatives des provinces? Selon la procédure de révision de 1982, ce sont l'assemblée législative provinciale et le Parlement du Canada, les deux Chambres, qui ont le dernier mot. Les référendums ne font pas partie de cette procédure. On peut tenir un référendum, mais on n'est pas obligé de le faire. Nous sommes toujours obligés, cependant, d'obtenir le consentement des assemblées législatives provinciales.

Pour Claude Ryan et Daniel Johnson, du Québec, nous devrions rétablir le consentement de l'Assemblée nationale, ce qui serait peut-être utile. Il y a des arguments pour et contre. Pour certains, même si M. Bouchard refuse, on peut consulter directement la population du Québec. Je comprends la valeur de cet argument.

Pouvons-nous contourner l'Assemblée nationale? C'est toujours possible avec le projet de loi C-110, mais est-ce une bonne chose?

Mr. Heard: I lost track of your question in terms of the circumvention of the National Assembly. Should that be part of an amendment put to Bill C-110? I think it would be unwise to try to circumvent the National Assembly at this stage in giving a veto to Quebec. It would be seen as a repetition of 1982, and the whole distorted mythology that has arisen out of that period. That sort of approach would be a very dangerous one to try to follow.

Senator Beaudoin: That is exactly what Claude Ryan said.

Mr. Heard: Yes.

**Senator Beaudoin:** He said that we had tried that in November of 1981. You may do that again. Your answer is that it would be unwise.

Mr. Heard: Yes.

Senator Beaudoin: That means that this may be a possible amendment.

Mr. Heard: Yes. It is something similar to what I suggested in that you could add an amendment saying this bill needs the approval along with the formula outlined within the bill. A legislative veto would not get the approval of the National Assembly of Ouebec.

**Senator Beaudoin:** If, in addition to asking the consent of the five regions, you add to the bill the consent of every province, there is no end. We will never succeed.

Mr. Heard: The bill would not work.

**Senator Carstairs:** Mr. Chairman, I have several questions. The first is a practical one.

Mr. Heard, at the end of your remarks, you talked about polling data with respect to the constitutional veto bill in the province of Quebec. Can you give us any references to that polling data, because I have not seen polling data to that effect?

Mr. Heard: Unfortunately, I left those notes in Vancouver. I cannot give you explicit references. Polls were conducted the week after the introduction of Bill C-110. I remember a media clipping. It showed only 30 to 35 per cent support for this measure in Quebec.

Senator Carstairs: With respect to your recommendation, you indicated that you believe the bill to be unconstitutional partly because it puts a layer on top of the present constitutional act. Have not British Columbia and Alberta done exactly the same thing with the introduction of referenda which in force and effect say that any constitutional amendment must be referred to a referendum in those provinces and that the members of the legislature must be dictated by the results of that referendum? In that light, would you also see their referenda legislation as being unconstitutional?

Mr. Heard: I will not be very popular when I say that I do not think they are constitutional. I think there is a serious question of constitutionality, for the same reasons I have outlined here. It is

M. Heard: Je ne saisis pas votre question pour ce qui est de contourner l'Assemblée nationale. Cela ferait-il partie d'un amendement qui pourrait être apporté au projet de loi C-110? Je crois qu'il serait imprudent d'essayer de contourner l'assemblée nationale à ce stade-ci en donnant un droit de veto au Québec. Ce serait perçu comme une répétition de 1982 et cela ferait ressurgir tous les mythes qui ont circulé à l'époque. Il serait très dangereux de suivre cette voie.

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que Claude Ryan a dit.

M. Heard: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il a dit que c'est ce qu'on avait essayé de faire en novembre 1981. C'est encore une possibilité. Vous nous dites que ce serait imprudent.

M. Heard: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Ce serait donc un amendement possible.

M. Heard: Oui. Cela ressemble à l'amendement que j'ai proposé d'ajouter d'après lequel le projet de loi pourrait être adopté selon la formulé énoncée dans le projet de loi. Un droit de veto inscrit dans la loi n'obtiendrait pas l'approbation de l'Assemblée nationale du Québec.

Le sénateur Beaudoin: Si, en plus de demander le consentement des cinq régions, on demande le consentement de chaque province, il n'y a plus de fin. On n'y arrivera jamais.

M. Heard: Le projet de loi ne fonctionnerait pas.

Le sénateur Carstairs: Monsieur le président, j'ai plusieurs questions à poser. La première est d'ordre pratique.

Monsieur Heard, à la fin de vos observations, vous avez parlé d'un sondage effectué dans la province de Québec au sujet du projet de loi sur le droit de veto régional. Pouvez-vous nous donner des références à ce sujet, parce que je ne suis pas au courant de ce sondage?

M. Heard: Malheureusement, j'ai laissé mes notes à ce sujet à Vancouver. Je ne peux pas vous donner de références précises. Le sondage a été effectué durant la semaine qui a suivi le dépôt du projet de loi C-110. Je me souviens d'une coupure de presse indiquant que seulement 30 à 35 p. 100 des Québécois y étaient favorables.

Le sénateur Carstairs: Au sujet de votre recommandation, vous indiquez que le projet de loi est inconstitutionnel, entre autres parce qu'il ajoute une étape à la loi actuellement en vigueur. La Colombie-Britannique et l'Alberta n'ont-elles pas fait exactement la même chose en exigeant que toute modification constitutionnelle soit soumise à un référendum et que les députés de ces provinces soient liés par les résultats de ces consultations populaires? Dans ce sens, considérez-vous que les lois sur les référendums sont inconstitutionnelles?

M. Heard: Je ne serai pas très populaire en disant que, d'après moi, elles ne sont pas constitutionnelles. Je pense que le problème de la constitutionnalité est sérieusement mis en cause, et cela pour

an attempt to directly change the process. The difficulty, especially in the case of British Columbia, is that the results are binding on the government to try to carry them out. Again, this process was considered in the drafting of the Constitution Act, 1982, and rejected. It changes the process fundamentally. I am not convinced that it would stand up to a court challenge. I think that is why we will not see a court challenge to Bill C-110 because the logic will backfire on Alberta and British Columbia if they try to challenge it.

**Senator Carstairs:** Thank you. I admire your consistency on this position.

Finally, I would like to debate the concept of the requirement of the House of Commons to introduce an amendment. Does the Constitution Act, in your view, bind the House of Commons and the Senate to actually introducing those amendments into their houses in that three-year time-frame? Is there some kind of imposition on them to do so? As I read this bill, what they are saying is that ministers of the Crown will not introduce this amendment until they have, in effect, regional vetoes. In your view, is there a constitutional obligation to introduce it in their various chambers?

Mr. Heard: No. Just because a resolution has been proposed in one or many legislatures does not impose an obligation on others to introduce a similar resolution. The obligation would come from the text of an agreement signed by the first ministers on that matter. For instance, some years ago Brian Mulroney introduced a resolution to change the veto powers of the Senate so that it would have, in effect, a delay veto. That resolution never came to a vote and no one else took up the issue. It was an example of a resolution being introduced and effectively disappearing into the ether.

**Senator Carstairs:** If there is no constitutional obligation to introduce a resolution, then why is it unconstitutional for a government to say it will not introduce a resolution unless it has the consent of these regions?

Mr. Heard: What it does is say that the government must respect conditions. Conditions must be met before a resolution is introduced. To say there are conditions does not say that there is an unconstitutional element to the bill. The question is what those conditions are. The effect of this bill is to impose conditions that fundamentally transform the nature of the process outlined in section 38. That is where the unconstitutional element comes into play. The conditions to the introduction of a resolution are such that the whole process detailed in section 38 is changed completely.

**Senator St. Germain:** Professor Heard, you may want to consider not answering my question because it may be too political.

The minister testified before this committee. We are all concerned about keeping Canada united. We want to work with the Prime Minister, the ministers and whoever is responsible for this issue. However, it is tough for us in British Columbia in that we do not have a member on the unity committee. A few other

les mêmes raisons que celles que j'ai exposées ici. On essaie de modifier directement le processus. Le problème, surtout dans le cas de la Colombie-Britannique, c'est que le gouvernement est contraint d'essayer d'en faire appliquer les résultats. Encore une fois, ce processus a été envisagé au moment de la rédaction de la Loi constitutionnelle de 1982, et il a été rejeté. Il modifie fondamentalement les choses. Je ne suis pas convaincu qu'il serait jugé valable par les tribunaux. C'est la raison pour laquelle le projet de loi C-110 ne sera pas contesté devant les tribunaux parce que cela va se retourner contre l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Le sénateur Carstairs: Je vous remercie. J'admire votre cohérence à ce sujet.

Enfin, j'aimerais discuter de l'obligation pour la Chambre des communes de présenter une modification. À votre avis, faut-il que les modifications constitutionnelles soient présentées à la Chambre des communes et au Sénat dans ce délai de trois ans? Les deux chambres sont-elles tenues de le faire par la Loi constitutionnelle? Pour moi, le projet de loi indique que les ministres ne présenteront pas de modification avant d'avoir obtenu le consentement des régions. À votre avis, est-il obligatoire de présenter ces modifications dans l'une ou l'autre Chambre?

M. Heard: Non. Le fait de proposer une résolution dans l'une ou plusieurs assemblées législatives n'oblige pas les autres à présenter la même résolution. C'est le texte de l'accord signé par les premiers ministres à ce sujet qui devrait prévoir cette obligation. Par exemple, il y a quelques années, Brian Mulroney a présenté une résolution visant à modifier le droit de veto du Sénat pour en faire un droit de veto différé. Cette résolution n'a jamais été mise aux voix et personne n'y a donné suite. Voilà l'exemple d'une résolution tombée dans l'oubli.

Le sénateur Carstairs: Si la Constitution n'exige pas qu'une résolution soit présentée, pourquoi alors un gouvernement ne peut-il pas décider de ne pas présenter une résolution à moins d'avoir obtenu le consentement des régions?

M. Heard: Le projet de loi précise les conditions que le gouvernement doit respecter, c'est-à-dire les conditions qui doivent être réunies avant de présenter une résolution. Ce n'est pas le fait de fixer des conditions qui est inconstitutionnel. Il faut savoir de quelles conditions il s'agit. Les conditions proposées dans le projet de loi transforment fondamentalement la nature du processus énoncé à l'article 38 de la Loi constitutionnelle. C'est là que l'élément inconstitutionnel entre en jeu. Les conditions concernant la présentation d'une résolution modifient complètement le processus énoncé à l'article 38.

Le sénateur St. Germain: Monsieur Heard, vous ne voudrez peut-être pas répondre à ma question, qui est peut être trop politique.

Le ministre a témoigné devant notre comité. Nous voulons tous préserver l'unité du Canada. Nous voulons collaborer avec le premier ministre, les ministres et tous ceux qui sont responsables de cette question. Cependant, c'est difficile pour nous, de la Colombie-Britannique, parce que personne ne nous représente au

things have happened to British Columbia since this bill first emerged.

My question to you concerns aboriginal peoples. They appeared before this committee and said that this bill jeopardized some of their constitutional rights and might hinder the resolution of some current issues. Did you consider the aboriginal question in your study of this bill?

Mr. Heard: Those considerations are similar in the sense that, I gather, presentations from aboriginal leaders were concerned that changing the Constitution would become more difficult under this procedure and that any attempt to include a constitutional reference to self-government would have to go through these hoops. The concern is that particular provinces would object to this process. Under the existing 7-50 formula, you might be able to proceed without the requirement of those provinces, whereas if Bill C-110 were introduced, it will be more difficult.

My comments and views are the same. I think that this regional veto process makes any kind of constitutional amendment much more difficult to achieve. British Columbia and Alberta have used particular sorts of policy issues that are different from other provinces. I think there would be concerns that they may be able to hold up a constitutional amendment under Bill C-110 when they would not be able to do so under the 7-50 formula. The perspective from British Columbia is that we, as a separate region, should be able to do that if we are taken seriously as a region of the country.

Looking at this issue as an academic, I see a very serious threat to national unity. I get concerned when additional obstacles and hurdles are put in the way of reaching the required changes.

**Senator St. Germain:** Regarding Senator Beaudoin's question concerning the sunset clause, we are here on this committee as senators representing various regions. We are trying to deal with this particular piece of legislation in a manner which is in keeping with building a country and not tearing it apart.

The sunset clause aspect is therefore inviting. As you pointed out, it could be quite damaging. Nonetheless, we must make a decision. You also said that this bill cannot even meet its own test based on the traditional past opinions or positions taken by the provinces against a growing regional aspect within the Constitution. This bill will create an expectation that the regions as established here will also be used in future discussions.

Do you not think that a sunset clause to end in 1997 would pose far less danger?

I cannot recall if, in your answer to Senator Beaudoin, you dealt with 1997 per se. In my opinion, that date is key because I would not want it to go any further. From your past studies, what effect do you foresee a sunset clause having upon future negotiations?

Mr. Heard: There are a number of elements to consider in a sunset clause amendment. First, such a clause does not go to the substance of the policy in the bill. It looks as if the Senate is

sein du comité sur l'unité. D'autres incidents ont touché la Colombie-Britannique depuis le dépôt de ce projet de loi.

Ma question a trait aux peuples autochtones. Ils ont comparu devant notre comité pour dire que le projet de loi mettait en péril certains de leurs droits constitutionnels et pouvait compromettre l'issue de dossiers en cours de règlement. Avez-vous examiné la question autochtone dans votre étude du projet de loi?

M. Heard: Nos considérations se recoupent car, autant que je sache, les chefs autochtones ont dit craindre que la procédure proposée ne rende plus difficile la modification de la Constitution et que toute tentative visant à inscrire l'autonomie gouvernementale dans la Constitution ne doive être soumise aux conditions énoncées. Ils craignent que certaines provinces rejettent le processus. Selon la formule 7-50 actuellement en vigueur, on pourrait réussir à agir sans ces provinces, tandis que si le projet de loi C-110 était adopté, ce sera plus difficile.

Mes observations et mes opinions sont les mêmes. Je pense que le droit de veto régional rend toute modification constitutionnelle beaucoup plus difficile à réaliser. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont des orientations différentes des autres provinces. On craint, je pense, que le projet de loi C-110 ne leur permette de bloquer une modification constitutionnelle, ce qu'elles ne pourraient pas faire selon la formule 7-50. La Colombie-Britannique prétend qu'elle devrait être en mesure de le faire si elle est vraiment considérée comme une région distincte du pays.

En tant qu'universitaire, cette situation constitue pour moi une grave menace à l'unité nationale. Cela me préoccupe que les modifications requises aient de nouveaux obstacles à franchir avant d'être acceptées.

Le sénateur St. Germain: Au sujet de la question du sénateur Beaudoin sur la disposition de temporarisation, les sénateurs ici présents représentent différentes régions. Nous essayons de traiter ce projet de loi de façon à bâtir, et non à diviser le pays.

La disposition de temporarisation est donc attrayante. Comme vous l'avez souligné, elle pourrait être très dommageable. Néanmoins, nous devons prendre une décision. Vous dites également que le projet de loi ne peut même pas obtenir l'appui qu'il exige puisque les provinces ont toujours refusé d'accorder plus d'importance aux régions dans la Constitution. Le projet de loi va laisser croire que les régions qu'il établit seront prises en considération dans les discussions futures.

Ne pensez-vous pas qu'une disposition de temporarisation, prenant fin en 1997, serait beaucoup moins dangereuse?

Je ne me rappelle pas si vous avez parlé de 1997 dans votre réponse au sénateur Beaudoin. Pour moi, cette date est cruciale parce qu'il ne faudrait pas la dépasser. D'après vos études antérieures, quel effet une disposition de temporarisation auraitelle sur les négociations futures?

M. Heard: Il y plusieurs aspects à examiner au sujet de la disposition de temporarisation. D'abord, cette disposition ne touche pas la teneur du projet de loi. Elle signifie que le Sénat

cooperating with the government at a time of national difficulty. It would, in essence, have the practical effect that the Prime Minister has talked about already. There has been some mention both by the Prime Minister and the Minister of Justice about the need to revisit this issue by April 1997 in any event, so this would not disturb the underlying policy of the government. One could say the prospect of a constitutional amendment in the next 14 months is minimal. Therefore the effect of this bill may be limited with a sunset clause and the established policy.

There are a number of strategic political reasons why that amendment could be made by the Senate and why it might be accepted by the government during its reconsideration in the lower house. The difficulty comes in predicting whether my suppositions will hold up; whether we will face a constitutional crisis in the next 14 months; whether we will need to use the amending process in the next 14 months. If there is little likelihood that this process will be required before revisiting the complete amending process, then there is little danger of using this symbolic display of national unity. The government may then make this bold initiative on behalf of the people of Canada and not divide the federalist forces by making too much of an issue of it.

There is, however, a possibility that we will need this amending formula in that period of time. We cannot say there will be no referendum within the next 14 months and that we will not need to respond in some fashion. I am a little afraid that the required flexibility would be taken away with this bill.

Any amendment would give the government a chance to reconsider this bill. Such an amendment could be seen as a constructive attempt that does not undermine the basic policy but provides an opportunity for another debate on the issue. That is the essential role of the Senate — to simply get the government to reconsider the underlying policy or the context in which it puts its policies.

**Senator MacEachen:** Thank you, Professor Heard, for your paper. I have just one or two questions about your recommendations. You state that this bill is unconstitutional and that it is *ultra vires* the Parliament of Canada. Why do you not recommend to the Senate that we defeat the bill?

Mr. Heard: The circumstances in which the Senate should and could consider defeating a bill are limited. The normal course of events for the Senate is to offer amendments for the elected chamber to reconsider the policy. While this bill is, in my view, deficient, it is a debatable issue. As Senator Beaudoin said, you have conflicting views from your witnesses. The courts are there to determine constitutionality.

In the end, unless this bill were to perform a travesty upon the federal structure or on parliamentary democracy, the Senate's role is not to defeat the government's initiatives but to get the government to reconsider them before they are passed. Basic issues of constitutionality should be left to the courts to decide.

collabore avec le gouvernement à une époque de difficultés sur la scène nationale. Essentiellement, elle aurait l'effet dont le premier ministre a déjà parlé. Effectivement, le premier ministre et le ministre de la Justice ont déjà indiqué qu'il fallait réexaminer la question d'ici avril 1997 quoiqu'il arrive, ce qui ne change en rien la politique de base du gouvernement. Comme il est en somme peu probable qu'on cherche à modifier la Constitution dans les quatorze prochains mois, l'effet d'une disposition de temporarisation dans le projet de loi serait peut-être limité en ce qui concerne la politique établie.

Il y a un certain nombre de raisons stratégiques qui pourraient inciter le Sénat à formuler cet amendement et le gouvernement à l'accepter durant son examen du projet de loi à la Chambre basse. Il reste à savoir si mes prévisions se réaliseront, si nous aurons une crise constitutionnelle dans les quatorze prochains mois, si nous aurons besoin de recourir à la procédure de révision constitutionnelle durant cette période. S'il est peu probable que cela se produise avant que nous réexaminions en profondeur toute la procédure de révision constitutionnelle, cette manifestation symbolique en faveur de l'unité nationale présente peu de risques. Le gouvernement peut prendre cette initiative courageuse au nom de la population du Canada et ne pas diviser les forces fédéralistes, s'il n'insiste pas trop sur la question.

Il est toutefois possible qu'il faille recourir à la procédure de révision constitutionnelle pendant cette période. On ne sait pas s'il n'y aura pas un référendum au cours des quatorze prochains mois et s'il ne faudra pas réagir d'une façon quelconque. Je crains que le projet de loi ne nous prive de la souplesse nécessaire à cette fin.

Tout amendement donnerait au gouvernement l'occasion de réexaminer le projet de loi. Cet amendement pourrait être considéré comme un moyen constructif de relancer le débat sur la question sans compromettre la politique de base. C'est le rôle premier du Sénat, c'est-à-dire de pousser le gouvernement à réexaminer sa politique de base ou le contexte dans lequel il prend ses décisions.

Le sénateur MacEachen: Je vous remercie, monsieur Heard, de votre mémoire. J'ai une ou deux questions à poser au sujet de vos recommandations. Vous dites que le projet de loi est inconstitutionnel et que le Parlement du Canada dépasse ses pouvoirs. Pourquoi ne recommandez-vous pas au Sénat de rejeter le projet de loi?

M. Heard: Les circonstances dans lesquelles le Sénat doit ou peut rejeter un projet de loi sont limitées. Normalement, le Sénat est chargé de présenter des amendements à la Chambre élue pour qu'elle puisse réexaminer sa décision. Ce projet de loi comporte des lacunes, mais il est discutable. Comme le sénateur Beaudoin l'a indiqué, les témoins qui ont comparu devant vous ont présenté des points de vue divergents. Les tribunaux sont là pour trancher la question de la constitutionnalité.

En fin de compte, à moins que le projet de loi ne dénature la structure fédérale ou la démocratie parlementaire, le rôle du Sénat n'est pas de rejeter les mesures gouvernementales, mais de faire en sorte que le gouvernement les réexamine avant leur adoption. Les questions fondamentales liées à la constitutionnalité devraient être laissées aux tribunaux.

**Senator MacEachen:** You would argue that, even if the bill is unconstitutional, the Senate should be reticent. It is beyond the Senate's political authority, in your view, to defeat the bill?

Mr. Heard: Yes.

**Senator MacEachen:** Then you advise us not to defeat the bill because the Senate should not behave in that way. I must say I disagree with you on that point, as would many others around the table.

Senator Murray: You dare not agree. We are ready here.

Senator MacEachen: Of course. We have been told that the bill is unconstitutional and is beyond the power of Parliament. We have been told not to defeat it because that is not our role. We have heard your recommendation that the committee could also add a clause to stipulate that proclamation should only follow resolutions of provincial approval which match the formula of the bill. We all know that — if I may borrow from parliamentary lore — that would be a killer. Why should we not be upfront and kill it directly rather than put it in an amendment which kills it indirectly?

Mr. Heard: The argument would be made that such an amendment is constructive and that, if the government were serious about the content of the bill, the bill should be able to live up to that requirement.

**Senator MacEachen:** We are talking about the obligations of the Senate, rather than trying to read the government's mind.

**Mr. Heard:** That is precisely my point. The Senate is not, in practice, directly killing the bill. It is saying that the bill should live up to the terms of the bill.

Senator MacEachen: You know perfectly well, if we put that amendment in, it would have the effect of rendering the bill totally inoperative. Why not do that directly? You say that we should act with restraint. We are left with but a few technical amendments. The remedy you propose is hardly in line with the perils you see in this bill.

Perhaps you are saying that, because the Senate should be impotent, we ought to hold our noses and pass the bill unamended. Is that it?

Mr. Heard: No, precisely not. There is an issue of fundamental constitutionality. The Senate must do something to bring this matter to the government's attention. A substantive amendment, such as the one I suggest, or perhaps even a sunset clause, would get the government to reconsider it.

There is a profound difference between the Senate as a chamber vetoing legislation and the Senate as a chamber proposing amendments that are unpalatable to the government.

Le sénateur MacEachen: À votre avis, même si le projet de loi est inconstitutionnel, le Sénat devrait ne pas en faire trop de cas. Cela dépasse le pouvoir politique du Sénat de rejeter le projet de loi, selon vous?

#### M. Heard: Oui.

Le sénateur MacEachen: Vous nous conseillez donc de ne pas rejeter le projet de loi parce que le Sénat ne devrait pas agir de la sorte. Je dois dire que je ne suis pas d'accord avec vous, comme beaucoup d'autres ici sans doute.

Le sénateur Murray: Vous osez de ne pas être d'accord, mais nous le sommes, nous.

Le sénateur MacEachen: Bien sûr, on nous dit que le projet de loi est inconstitutionnel et qu'il dépasse les pouvoirs du Parlement. On nous dit de ne pas rejeter le projet de loi parce que ce n'est pas notre rôle. Nous avons entendu votre recommandation selon laquelle le comité pourrait ajouter une disposition indiquant que le projet de loi ne devrait pas être promulgué avant d'avoir obtenu le consentement des provinces selon la formule énoncée dans le projet de loi. Nous savons tous que cela équivaudrait à torpiller le projet de loi, pour reprendre un terme parlementaire. Pourquoi ne pas agir ouvertement et torpiller le projet de loi directement au lieu de proposer un amendement qui le torpillerait indirectement?

M. Heard: Parce que cet amendement est constructif et que, si le gouvernement tient sérieusement à la teneur de son projet de loi, celui-ci devrait être soumis aux mêmes exigences que celles qu'il préconise.

Le sénateur MacEachen: Nous parlons des obligations du Sénat et nous n'essayons pas de lire la pensée du gouvernement.

**M. Heard:** C'est ce que je dis. Le Sénat, en fait, ne torpille pas directement le projet de loi. L'amendement dit que le projet de loi devrait respecter les conditions qu'il énonce.

Le sénateur MacEachen: Vous savez très bien que cet amendement, si nous l'ajoutons, aura pour effet de rendre le projet de loi totalement inopérant. Pourquoi ne pas le faire directement? Vous dites que nous devrions agir avec prudence. Les seuls amendements qui restent, ce sont des amendements de forme. Votre proposition ne permettrait absolument pas de surmonter les problèmes que pose, d'après vous, ce projet de loi.

Vous êtes peut-être en train de nous dire que, puisque nous sommes impuissants, nous devrions adopter le projet de loi sans amendement. C'est ça?

M. Heard: Non, absolument pas. Il faut s'attaquer à la constitutionnalité du projet de loi. Le Sénat doit faire quelque chose pour porter cette question à l'attention du gouvernement. Un amendement de fond, comme celui que je propose, ou peut-être même une disposition de temporarisation amènerait le gouvernement à le réexaminer.

Il existe une différence profonde entre un Sénat qui oppose son veto à un projet de loi et un Sénat qui propose des amendements que le gouvernement juge désagréables à entendre. What I suggest is that the Senate should avoid vetoing legislation, but it can propose amendments that are sufficiently serious enough that the government would be forced to reconsider the issue. If the government has reconsidered and restates its position — and this is an argument I have made before a different committee of the Senate — then the Senate should let the government have its way. The role of the Senate, and it is a very important one, is to force the government to reconsider legislation. An amendment such as that would spark a sound debate in the House of Commons.

Senator MacEachen: Thank you, Mr. Heard.

**Senator Carney:** Thank you very much for coming here to talk about this matter, Professor Heard.

I want to follow up on points that were raised earlier. I want to talk about your comment that this bill is trying to achieve indirectly what Parliament cannot achieve directly, which is to change the Constitution. Other witnesses have indicated that the passage of this bill would lead to constitutional gridlock; that, in fact, if we pass this bill, we could not change the Constitution. I would like you to comment. Why are we talking about possible constitutional amendments in the future if we pass a bill which would negate any attempt to change the Constitution? What happens to a country which locks itself into a Constitution that cannot be changed? What is your experience in that regard? What happens if we chain ourselves to an out-of-date Constitution with no escape clause?

Mr. Heard: Constitutions absolutely must continue to evolve to meet the changing demands and values of society as it changes. Among those changes can be the way we go about amending the Constitution. This formula may be one that we adopt; but it is a formula that should be adopted by consensus, not by unilateral imposition.

In the current circumstances, I am particularly concerned about what I view as the obstreperous position of the government and of the opposition party in B.C. They have both taken strong public positions against any fundamental concessions to the province of Quebec, the devolution of powers and so on, that would most likely by necessary in negotiations with Quebec. We are at a stage of near crisis in this country and, in my view, it is important to remain as flexible as possible in responding to that crisis. Bill C-110, I think, simply adds obstacles to the resolution of the problems we face rather than providing any constructive channelling of them.

Senator Carney: You have raised the point that the bill is vague with regard to who acts for the provinces. You have raised the point that the provincial legislation in B.C. and, I believe, in Alberta requiring a binding referendum is possibly unconstitutional. From your comments, it is not clear to me, if we pass this bill, who speaks for the provinces? Who does have the mandate for the provinces? Who speaks for the national interest? If the federal government is giving away its veto to various regions, and the regions and the provinces affected are not defined, who will have the power to exercise this veto? Who speaks for Canada? Who speaks for the country?

Le Sénat ne devrait pas opposer son veto au projet de loi, mais plutôt proposer des amendements sérieux qui obligeraient le gouvernement à réexaminer la question. Si, après examen, le gouvernement reconfirme sa position — et c'est un argument que j'ai déjà soulevé devant un autre comité sénatorial —, alors le Sénat devrait le laisser faire ce qu'il veut. Le rôle du Sénat, et c'est un rôle très important, est de forcer le gouvernement à réexaminer un projet de loi. Un amendement comme celui-ci provoquerait un débat sérieux à la Chambre des communes.

Le sénateur MacEachen: Merci, monsieur Heard.

Le sénateur Carney: Je vous remercie d'être venu nous exposer vos vues sur cette question, monsieur Heard.

Je voudrais discuter de certains points qui ont été soulevés plus tôt. Vous avez dit que ce projet de loi essaie de faire indirectement ce que le gouvernement ne peut faire directement, soit de modifier la Constitution. Certains témoins ont laissé entendre que l'adoption de ce projet de loi créerait une impasse constitutionnelle, qu'il nous empêcherait, en fait, d'apporter des modifications à la Constitution. J'aimerais avoir votre avis là-dessus. Pourquoi parler des modifications éventuelles qui pourraient être apportées à la Constitution si nous adoptons un projet de loi qui rendrait tout changement constitutionnel impossible? Qu'arrivera-t-il si le pays se donne une Constitution qu'il ne peut modifier? Quelle est votre expérience à cet égard? Qu'arrivera-t-il si nous nous enchaînons à une Constitution dépassée qui ne prévoit pas de clause de sauvegarde?

M. Heard: Les constitutions doivent absolument continuer d'évoluer pour s'adapter aux exigences et aux valeurs changeantes de la société. La procédure de modification de la Constitution peut elle aussi évoluer. Nous pouvons adopter la formule qui est proposée; toutefois, elle devrait être adoptée par voie de consensus, non pas être imposée de façon unilatérale.

Dans les circonstances actuelles, je suis très inquiet de l'attitude récalcitrante du gouvernement et du parti de l'opposition de la Colombie-Britannique. Ils se sont publiquement prononcés contre l'octroi de toute concession au Québec, la dévolution de pouvoirs, ainsi de suite, qui serait vraisemblablement nécessaire dans les négociations avec le Québec. Le pays est au bord d'une crise et, à mon avis, il faut faire preuve de la plus grande souplesse possible pour y venir à bout. Le projet de loi C-110 ne fait que compliquer la situation au lieu de la simplifier.

Le sénateur Carney: Vous avez dit que le projet de loi est vague, qu'il ne précise pas qui parle au nom des provinces. Vous avez laissé entendre que la loi adoptée par la Colombie-Britannique et, je crois, par l'Alberta, qui exige la tenue d'un référendum, est peut-être inconstitutionnelle. Si nous adoptons ce projet de loi, qui parlera au nom des provinces? Qui a le mandat de parler au nom des provinces? Au nom de l'intérêt national? Si le gouvernement fédéral accorde son droit de veto à diverses régions, et que les régions et les provinces touchées ne sont pas définies, qui aura le pouvoir d'exercer ce droit de veto? Qui parle au nom du Canada? Qui parle au nom du pays?

Bill C-110

Mr. Heard: There is a real problem with the ambiguity in the bill regarding the consent of the provinces. There is a certain advantage in keeping that ambiguous, in the sense that a nationally-organized referendum could, perhaps, circumvent obstreperous provincial governments. I tend to be of the view that we should try to keep constitutional change within institutional settings. If we cannot trust our elected politicians, there is something unhealthy with our process. I even hold that position in the context of dealing with Quebec and the government of Quebec.

There is another problem to which you have referred, senator, in terms of federal initiatives and who speaks on behalf of the federal government.

Senator Carney: The country, not the federal government. Who speaks for Canada, the national interest?

Mr. Heard: In terms of national interest, there is a lot to be said for the advantage of having the federal government introduce resolutions for debate in the House of Commons in order to establish national consensus. In this process, the federal Parliament would be limited in terms of when it could debate an issue and when it could debate a resolution.

Senator Carney: There would be no national fora?

Mr. Heard: It would follow a particular form of consensus and negotiation, but it would be difficult for the federal government to take initiatives. It is ironic that this initiative, made by the government on behalf of Canada, would limit the opportunities for a government in the future to make new, innovative resolutions or propose them in the House of Commons.

Senator Carney: My last question, which I think indicates some of the concern about what will flow from this bill, deals with the fact that you say it is an attempt to alter fundamentally the nature of the constitutional amendment process. My concern is this: If this bill is essentially an end-run on our Constitution, we then have a situation where the government is, in effect, attacking our own Constitution. You indicate there may not be a court challenge on it. So the central question will be: Who will defend the country from an attack on the Constitution by its own government?

Mr. Heard: There are a number of elements to that, senator. It could be possible, for instance, for one of the territorial governments to challenge this measure. They are quite upset in that the introduction of new provinces would have to go through this process. They do not have the strategic concerns that Alberta and B.C. have in terms of the fallout of a legal challenge to this bill. So there could possibly be a territorial challenge.

Senator Carney: As a former resident, I would say that the idea of the country being defended by Yukon or Nunavut or Northwest Territories would be dreaming in colour.

M. Heard: Le projet de loi n'est pas très clair au sujet de la question du consentement des provinces. Cette ambiguïté a ceci d'avantageux qu'elle pourrait permettre la tenue d'un référendum national pour contourner les gouvernements provinciaux récalcitrants. Nous devrions chercher à apporter des modifications à la Constitution à l'intérieur des cadres institutionnels établis. Si nous ne pouvons faire confiance aux représentants élus, c'est que le processus fait défaut. Nous devrions le faire à l'intérieur de ces cadres même dans le cas du Ouébec.

Vous avez parlé, sénateur, des initiatives fédérales et de la question de savoir qui parle au nom du gouvernement fédéral.

Le sénateur Carney: Au nom du Canada, pas du gouvernement fédéral. Qui parle au nom du Canada, de l'intérêt national?

M. Heard: En ce qui concerne l'intérêt national, il est bon que le gouvernement fédéral ait la possibilité de déposer des résolutions à la Chambre des communes afin d'établir un consensus national. Avec ce processus-ci, le Parlement fédéral pourrait uniquement décider quand une question, une résolution pourrait être débattue.

Le sénateur Carney: Il n'y aurait pas de débat national?

M. Heard: Il y aurait des négociations et un consensus serait requis, mais il serait difficile pour le gouvernement fédéral de prendre des initiatives. Ce que je trouve paradoxal, c'est que ce projet de loi, qui est déposé par le gouvernement au nom du Canada, limitera la marge de manoeuvre des gouvernements futurs pour ce qui est des résolutions nouvelles et innovatrices qu'ils pourront proposer ou présenter à la Chambre des communes.

Le sénateur Carney: Ma dernière question, qui, je crois, illustre certaines des inquiétudes que suscite ce projet de loi, porte sur le fait que cette mesure, d'après vous, modifierait en profondeur le processus de modification de la Constitution. S'il est vrai que ce projet de loi modifie notre Constitution, nous nous trouvons dans une situation où le gouvernement s'attaque en fait à notre propre Constitution. Vous dites qu'il ne sera peut-être pas contesté devant les tribunaux. Donc, la question principale qu'il convient de se poser est la suivante: qui défendra les intérêts du pays si le gouvernement lui-même attaque la Constitution?

M. Heard: Vous soulevez plusieurs points, sénateur. Le projet de loi pourrait, par exemple, être contesté par un des gouvernements territoriaux. Ils sont très choqués de voir que la création de nouvelles provinces serait assujettie à ce processus. Ils ne partagent pas les mêmes inquiétudes que l'Alberta et la Colombie-Britannique pour ce qui est des répercussions qu'entraînerait toute contestation judiciaire du projet de loi. Il pourrait donc y avoir contestation de la part des territoires.

Le sénateur Carney: J'ai déjà habité dans cette région du pays et je dois dire qu'on rêve en couleur si l'on croit que le Yukon, le Nunavut ou les Territoires du Nord-Ouest vont se porter à la défense du pays.

Mr. Heard: They have challenged federal initiatives in the past, and I am sure they will in the future when an initiative affects territorial concerns.

A strategic concern I have in terms of meeting the crisis of national unity is that the government is making an issue of the legality of the Quebec government's moves toward secession.

Senator Carney: I am not talking about that. I am talking about the government attacking its own Constitution through this bill, doing an end-run on its own Constitution. That has been suggested previously, in the hearings chaired by Senator Beaudoin, when leading civil servants, including the former Clerk of the Privy Council, urged our committee to break the Constitution, to override the Constitution.

You will recall that, Senator Beaudoin.

If this bill, in effect, is an attempt to do an end-run around, or to break or attack our own Constitution, who will defend Canadians from this unconstitutional action if the courts will not? Who will defend the country if this bill goes through?

Mr. Heard: There is a whole range of opportunities for the courts to consider this bill, from citizens' challenges to a provincial parties' challenges, and so on. There are various ways in which a stand could be taken to challenge this bill in court, and I think there is the possibility that the courts would address the issue. I have a concern that the government is taking, shall we say, at least a questionable constitutional approach at a time of a national unity crisis, when it is, in turn, relying on issues of legality with regard to the Quebec government's measures.

**Senator Carney:** Your main point is this bill makes the national unity issue worse.

Mr. Heard: Yes.

Senator Marchand: Senator St. Germain asked one of the questions I wanted to ask. You talked about process in your presentation and the fact that there was little or no consultation before the bill was drafted. The whole question of process has been important. In terms of the Charlottetown Accord, I submit that process as much as substance was the reason why it was defeated among aboriginal peoples. I will not venture farther down that road. Certainly among the aboriginal people of British Columbia, that was the case.

Senator Murray: Their leaders were calling for another Charlottetown Accord last week.

**Senator Marchand:** The leaders were out of touch with the grass roots.

Senator Murray: So it seems.

**Senator Marchand:** First, the grass roots did not know the content. It was not a matter of what was being put forward by Ovide Mercredi. The leadership did quite a good job, but the people at the grass roots did not know what was going on. That was one of the causes of the failure of the Charlottetown Accord.

M. Heard: Ils ont déjà contesté des initiatives fédérales dans le passé, et je suis sûr qu'ils le feront à l'avenir si un projet porte atteinte aux intérêts des territoires.

Pour ce qui est des mesures prises pour trouver une solution au problème d'unité nationale, je trouve inquiétant que le gouvernement fasse de la légalité du projet sécessionniste du gouvernement québécois un sujet de controverse.

Le sénateur Carney: Je ne parle pas de cela. Je parle du fait que le gouvernement attaque sa propre Constitution par le biais de ce projet de loi. Ce point a déjà été soulevé lors des audiences qu'a présidées le sénateur Beaudoin. Des hauts fonctionnaires, y compris l'ancien greffier du Conseil privé, ont exhorté le comité à outrepasser la Constitution.

Vous vous en souvenez, sénateur Beaudoin.

Si ce projet de loi constitue un moyen de contourner, d'outrepasser ou d'attaquer notre propre Constitution, qui défendra les Canadiens contre ce geste inconstitutionnel si les tribunaux ne se chargent pas de le faire? Qui défendra le pays si ce projet de loi est adopté?

M. Heard: Il y a diverses façons d'amener les tribunaux à se pencher sur ce projet de loi, que ce soit par le biais de contestations de la part de citoyens, de partis politiques provinciaux, ainsi de suite. On peut contester ce projet de loi de diverses manières. Il est donc possible que les tribunaux se penchent sur cette question. Le gouvernement adopte une approche constitutionnelle pour le moins douteuse, à un moment où le pays est confronté à une crise nationale, lorsqu'il remet en question la légalité des mesures prises par le gouvernement du Québec.

Le sénateur Carney: Ce que vous dites, en fait, c'est que ce projet de loi ne fait qu'aggraver le problème d'unité nationale.

M. Heard: Oui.

Le sénateur Marchand: Le sénateur St. Germain a posé une des questions que je voulais poser. Vous avez parlé, dans votre exposé, du processus et du fait qu'il n'y a pas eu de consultations, sinon très peu, avant que le projet de loi ne soit rédigé. Toute cette question est importante. Dans le cas de l'Accord de Charlottetown, c'est en raison du processus utilisé et de la teneur de l'accord que ce projet a été rejeté par les peuples autochtones. Je ne veux pas m'aventurer plus loin sur ce terrain. C'était en tout cas la raison chez les peuples autochtones de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Murray: Leurs dirigeants réclamaient un accord comme celui de Charlottetown la semaine dernière.

Le sénateur Marchand: Les dirigeants avaient perdu le contact avec la base.

Le sénateur Murray: Semble-t-il.

Le sénateur Marchand: D'abord, la base ne connaissait pas la teneur de l'accord. Ce n'était pas à cause de ce que proposait Ovide Mercredi. Les dirigeants ont fait du très bon travail, mais le peuple lui-même ne savait pas ce qui se passait. C'était une des causes de l'échec de l'Accord de Charlottetown. Certains des

Some of the substance of it was not acceptable to our people as well.

I want to talk now about process. Some articles have been written about a constituent assembly, and a number of commentators in B.C. have been talking about a constituent assembly. Could you talk about that process as well as a constituent assembly?

Mr. Heard: You have touched on a very interesting and important point about the problems we face with constitutional renewal. We have reached a situation in Canada, for a variety of reasons, where the political elite are faced with a certain amount of distrust by many people in the electorate. The process to which you refer, namely, the political leaders sitting down and negotiating largely in closed-door sessions, is one that is viewed with scepticism by many people in the public.

The problems you touch on in terms of the relationship between the aboriginal leadership and the grass roots, however, is one that is mirrored for the other political leaders who sat around the table as well. We saw that in the referendum process. Time and time again, when I went to speak to public groups, I saw the profound ignorance on the part of the public concerning what was involved in the accord and what was the actual context of the present situation.

We have a difficulty here where, by necessity, negotiations are conducted by elites that have a certain knowledge of the context, and so on. We are moving toward a situation where the package negotiated by the elites is then put to the electorate or the general population, who face certain disadvantages in terms of understanding either the context or the content of the accord.

There is a further problem in terms of dissociating elements of the package from the package as a whole. Some interesting analysis has been done by some political scientists concerning the defeat of the Charlottetown Accord which shows that most of its elements actually had the support of the majority of the population. However, the combinations of distrust on particular issues led people to veto the package as a whole when it came to the vote in the referendum. There is a real problem with putting a package to people in a referendum in terms of their defeating the whole package because there is one element in that package which they dislike.

We have heard a number of suggestions to the effect that we should move from that elite-based process to a citizens' forum, constitutional assembly, and so on. I am not convinced that it would be any different beyond saying that the table is larger and there are more people talking in the assembly. Whichever way you organize it, there will still be a small group of people involved. It may be slightly different sets of people with a slightly different understanding of political process and the context in which the issues are debated. You would then end up with a different package because of that context of who is sitting in the assembly discussing the issues.

aspects de l'accord ne plaisaient pas non plus aux autres Canadiens.

Je voudrais maintenant vous parler du processus. On a abordé, dans certains articles, la question de l'assemblée constituante. Plusieurs observateurs en Colombie-Britannique en ont également parlé. Pouvez-vous nous décrire ce processus, nous dire ce qu'est une assemblée constituante?

M. Heard: Vous soulevez un point fort intéressant et important au sujet des problèmes que pose le renouveau constitutionnel. Nous sommes arrivés au Canada à un stade où, pour diverses raisons, les politiques soulèvent la méfiance d'un grand nombre d'électeurs. Le processus auquel vous faites allusion, soit celui où les dirigeants politiques négocient derrière des portes closes, est perçu avec scepticisme par de nombreuses personnes.

En ce qui concerne les rapports entre les dirigeants autochtones et la base, les autres dirigeants politiques qui étaient assis autour de la table étaient confrontés au même problème. Nous l'avons vu lors du référendum. Chaque fois que je m'adressais à des groupes, je notais chez le public une profonde méconnaissance de la teneur de l'accord, du contexte dans lequel il avait été négocié.

Nous sommes confrontés à un problème lorsque, par nécessité, les négociations sont menées par des instances qui connaissent bien le contexte, ainsi de suite. Le contenu négocié est ensuite soumis à l'électorat ou à la population en général, qui se trouve désavantagée dans une certaine mesure puisqu'elle ne connaît pas bien le contexte ou la teneur de l'accord.

Un autre problème se pose lorsqu'on dissocie certains éléments de l'ensemble du contenu. Des analyses intéressantes ont été faites par certains politicologues au sujet de l'échec de l'Accord de Charlottetown, des analyses qui montrent que la plupart des éléments de l'accord bénéficiaient en fait de l'appui de la majorité de la population. Toutefois, la méfiance du public à l'égard de certains aspects particuliers de l'accord a amené celui-ci à voter contre le projet lors du référendum. Il est dangereux de soumettre un accord à un référendum parce que le peuple risque de le rejeter s'il y a un élément de celui-ci qui ne lui plaît pas.

Plusieurs ont suggéré qu'on abandonne ce processus et qu'on le remplace par une tribune de citoyens, une assemblée constituante, ainsi de suite. Cela ne changerait pas grand-chose à la situation, sauf que la table serait plus grande et qu'il y aurait plus de participants. Peu importe la formule qu'on adopte, il y aura toujours un petit groupe de personnes qui dirigera le dossier. Ce groupe sera peut-être composé de personnes différentes qui ont une compréhension légèrement différente du processus politique et du contexte dans lequel les questions sont débattues. On se retrouvera donc avec un accord différent.

However, you still face the same problem as before — that is, a referendum based on a package which is insufficiently communicated to the electorate and the context is insufficiently understood.

There is the possibility of a larger deference to the package on the part of the public because it is not politician-based. There may be a greater faith that this is a good package all in all because it was not negotiated by the first ministers. I am not sure that is a healthy position for a political system to be in, namely where you rely on a deference based on the fact that it was not negotiated by your elected politicians.

That was a long, rolling answer to your questions, but it is important to address that issue of moving from a politician-based discussion to a citizen-based discussion. The table gets larger and the voices are many, but you still have the fundamental problem of translating that package to popular approval.

Senator Marchand: Thank you for that answer. It will be useful to go back and have a look at it. As one observer and one parliamentarian, I felt that the last government worked hard at reaching the people. They had the Spicer commission and everything else but, obviously, something was missing. I thought they worked very hard at trying to get a good package together. There certainly was no lack of consultation, but it still failed. I have firsthand knowledge, from talking to hundreds of aboriginal people whom I know, that they did not know what was contained in the package. They did not know what was there for them to consider.

As a British Columbian and an academic — and you are venturing into the political arena in some of your comments — you know how difficult the whole question of keeping the country together and dealing with the so-called Quebec question has been over the years. I tend to feel that, perhaps, we in British Columbia are coming closer to the point where we can deal more specifically with the Quebec issues with a lot more understanding. Perhaps I am wrong, but I feel that we have come a long way over the last 25 years in understanding the issue.

We heard an excellent presentation here last week from a fellow by the name of Peter White. I hope I can paraphrase correctly what he said. He said something to the effect that this whole question of a veto and the distinct society really relates to Quebec trying to protect itself as a minority group, as a small group within a sea of anglophones, if you want, or in an area where they really have to be concerned about their identity and protecting their rights.

As an aboriginal, I think that we could entrench the idea of the inherent right to self-government in the Constitution and who would care? That is not the case, but it really should be that way. If you want to look at the reality of it, there are not very many of us. We do not want to run the Departments of External Affairs, National Defence or the military. A small group of us are trying our damnedest to protect an identity within a sea of other people, other cultural values, and so on.

Toutefois, on sera confronté au même problème — c'est-à-dire un référendum qui porte sur un accord dont la teneur n'a pas été suffisamment bien expliquée à l'électorat et dont le contexte dans lequel il a été négocié n'est pas suffisamment bien compris.

Toutefois, le public pourrait être plus enclin à adopter un accord parce qu'il n'a pas été élaboré par des politiciens. Il pourrait être plus porté à croire que cet accord est bon parce qu'il n'a pas été négocié par les premiers ministres. À mon avis, ce ne serait pas une bonne chose pour le système politique si la population se montrait favorable à un accord tout simplement parce qu'il n'a pas été négocié par les représentants élus.

Cette réponse est très longue, mais il est important d'envisager la possibilité de passer d'un débat politique à un débat populaire. La table est plus grande et les voix sont plus nombreuses, mais il reste qu'il faut faire approuver cet accord par la population.

Le sénateur Marchand: Merci pour cette réponse. Nous devrons l'examiner de près. En tant qu'observateur parlementaire, j'estime que le gouvernement précédent a travaillé très fort pour consulter le peuple. Il y a eu la commission Spicer et tout le reste, mais, de toute évidence, quelque chose manquait. Ils ont travaillé très fort pour arriver à un accord. Il y a eu beaucoup de consultations, mais, malgré cela, l'accord a été rejeté. Je sais, pour avoir parlé à des centaines d'autochtones, que ces derniers ne savaient pas ce que contenait l'accord. Ils ne savaient pas ce sur quoi ils devaient se prononcer.

En tant que résident de la Colombie-Britannique et universitaire — et vous vous aventurez dans l'arène politique avec certains de vos commentaires —, vous savez à quel point il a été difficile de garder le pays uni et de régler le soi-disant problème québécois au fil des ans. J'ai tendance à croire que la Colombie-Britannique est de plus en plus en mesure de comprendre les problèmes du Québec auxquels nous devons nous attaquer. Je me trompe peut-être, mais j'estime que nous avons fait beaucoup de progrès au cours des 25 dernières années et que nous comprenons mieux le dossier.

La semaine dernière, nous avons entendu un excellent exposé de la part de Peter White. J'espère être en mesure de traduire correctement sa pensée. Il a laissé entendre que le droit de veto et la notion de société distincte visent en fait à permettre au Québec de se protéger en tant que groupe minoritaire, en tant que petit groupe naviguant dans une mer anglophone, si vous le voulez, ou dans un domaine où ils doivent protéger leur identité et leurs droits.

En tant qu'autochtone, je crois que nous pourrions faire inscrire dans la Constitution le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale sans que personne ne s'en formalise. Or, ce n'est pas le cas, mais les choses devraient se passer ainsi. Dans les faits, nous sommes peu nombreux. Nous ne voulons pas diriger le ministère des Affaires étrangères, de la Défense nationale ou les militaires. Nous sommes un petit groupe de personnes et nous essayons par tous les moyens de protéger notre identité, nos valeurs culturelles, ainsi de suite.

What do you think of entrenching in the Constitution the idea of a distinct society and the idea of a veto for Quebec alone, but with proper definitions? We could then tell the people of British Columbia and the people of the whole country, "This is really all that they are trying to do, and it is not so scary. It is not scary at all. It is something that they are trying to achieve for themselves. It is a small minority group within a much larger majority."

Mr. Heard: I have long been fully in favour of entrenching distinct society in the Constitution. It is a very needed symbolic gesture, and I have never quite understood the depth of animosity that the term has generated nor the notion of it being constitutionally entrenched. I understand it could be used to interpret various parts of the Constitution, but I do not think the issues and the way in which it would be used are all that dramatic. It is vitally important that it be done.

Again, in politics, perspective is substance. This is the problem. Where people perceive it to be a huge change of the Constitution, it becomes one. The issue, as you say, becomes one of convincing the people outside Quebec that this is a needed, important recognition of a fact and that its placement in the Constitution would not radically alter the legal values in the way it would operate.

**Senator Murray:** I should like to ask Professor Heard a question that I have put to most of the other witnesses who appeared before us.

As you know, sir, the immediate background to this bill is a commitment that Prime Minister Chrétien made to Quebecers during the referendum campaign last fall. The commitment, as he describes it, is that the federal government would not proceed with any constitutional amendment affecting Quebec's interest without Quebec's consent. Mr. Chrétien knows that the national assembly of Quebec has never given its consent to the 1982 Constitution Act and that, in particular, they are concerned about the amending formula lest it be used by seven provinces and 50 per cent of the population to amend the Constitution against their wishes in matters that affect them. Under the circumstances, and knowing what you know about the history and nature of this country, do you think that the commitment the Prime Minister made to Quebec was a right and proper thing to do?

Mr. Heard: I agree with the essence of what he was trying to convey.

**Senator Murray:** I am not trying to trap you into an endorsement of the bill. I do not like the bill either.

Mr. Heard: You are asking about the policy of conveying a veto to Quebec.

Senator Murray: That is right.

**Mr. Heard:** I was surprised by the Supreme Court decision that said Quebec that did not have a veto.

Senator Murray: As were many other people.

Que pensez-vous de l'idée d'inscrire dans la Constitution la notion de société distincte et l'octroi d'un droit de veto pour le Québec, mais en y ajoutant des définitions adéquates? Nous pourrions ensuite dire aux habitants de la Colombie-Britannique et à l'ensemble des Canadiens: «C'est tout ce qu'ils cherchent à obtenir, et il n'y a rien à craindre. C'est quelque chose qu'ils cherchent à réaliser pour eux-mêmes. Ils représentent un petit groupe minoritaire au sein d'une majorité plus vaste».

M. Heard: J'ai toujours été en faveur de l'idée d'inscrire la notion de société distincte dans la Constitution. Il s'agit d'un geste symbolique qui s'impose. Je n'ai jamais bien compris pourquoi cette expression ou l'idée de l'inscrire dans la Constitution soulevait tant d'animosité. Je crois comprendre qu'on pourrait s'en servir pour interpréter divers articles de la Constitution, mais cela n'aurait rien de bien dramatique. Il est très important qu'on le fasse.

Comme toujours en politique, tout est dans la perspective adoptée. C'est là le problème. Lorsque l'opinion perçoit ce geste comme un énorme changement à la Constitution, il le devient. Comme vous le dites, il s'agit de convaincre la population à l'extérieur du Québec qu'il s'agit d'une reconnaissance nécessaire et importante d'un fait et que son inscription dans la Constitution ne modifiera pas de façon radicale le fondement juridique de la Constitution.

Le sénateur Murray: J'aimerais poser au professeur Heard une question que j'ai posée à la plupart des autres témoins qui ont comparu devant nous.

Comme vous le savez, ce projet de loi découle d'un engagement pris par le premier ministre Chrétien envers les Québécois lors de la campagne référendaire de l'automne dernier, selon lequel le gouvernement fédéral n'apportera aucune modification constitutionnelle susceptible d'avoir une incidence sur les intérêts du Québec sans le consentement du Québec. M. Chrétien sait que l'Assemblée nationale du Québec n'a jamais accordé son consentement à la Loi constitutionnelle de 1982 et qu'elle craint en particulier la procédure de modification prévoyant l'accord de sept provinces et de 50 p. 100 de la population pour modifier la Constitution contre ses voeux dans des domaines qui touchent le Québec. Compte tenu de ces circonstances et de ce que vous savez de l'histoire et du caractère de ce pays, pensez-vous que l'engagement pris par le premier ministre envers le Québec était approprié?

M. Heard: Je suis d'accord avec l'essentiel de ce qu'il a cherché à communiquer.

Le sénateur Murray: Je n'essaie pas de vous faire dire que vous appuyez le projet de loi. Moi non plus, je n'aime pas ce projet de loi.

**M.** Heard: Vous me demandez ce que je pense de la politique consistant à offrir un veto au Québec.

Le sénateur Murray: C'est exact.

M. Heard: J'ai été étonné par la décision de la Cour suprême selon laquelle le Québec n'avait pas de veto.

Le sénateur Murray: Tout comme bien d'autres gens.

**Mr. Heard:** I thought that was an incredibly inventive answer. I do not know anyone in the academic field who thought that was the way things had worked.

However, that was part of a situation involving unanimity for constitutional amendments. It is difficult to think of an example prior to 1982 involving provincial powers or interests in an amendment that did not have unanimous consent. People were particularly concerned to get Quebec's consent. When Quebec hesitated, there was deep hesitation among other provinces as well because Quebec was not on side.

**Senator Murray:** They broke the tradition of unanimity and then reimposed it.

Mr. Heard: Yes.

**Senator Murray:** As a matter of policy, do you think it was right?

Mr. Heard: As a matter of general policy, I think it is fairly sound. I actually hold a certain affection for a regional veto approach if it is taken on as the general amending formula. However, it becomes a problem when it is part of a mishmash of processes. If Quebec has a veto, Ontario wants a veto, and then, as we know, B.C. wants a veto and so on, and away we go. That is the problem of moving to a regional veto system. You end up with a large range of provinces that have a veto and a two-tier situation.

Senator Murray: In practical terms, as we know from reading this bill and from what the Minister of Justice and others have said, Quebec and every province have a negative veto in the sense of their ability to opt out of any amendments that derogate from their powers and so forth. They have a veto under section 43, a matter that concerns only them, and they have a veto on those matters that are in section 41, unanimity. As a particular matter, we are talking about essentially whether it should be possible to take away Senate or Supreme Court seats from Quebec without Quebec's consent, or whether new provinces ought to be created having a role in the amending formula without Quebec's consent, without the consent of all the players.

The Prime Minister could have implemented this commitment by way of simply tabling a policy statement in the House of Commons. That would not have been unconstitutional.

Mr. Heard: No, it would not.

**Senator Murray:** He could have asked us to pass a sense-of-the-house resolution, as we did with the distinct society resolution. That would not be unconstitutional.

Mr. Heard: No, it would not.

**Senator Murray:** Would a bill that placed the restraint on ministers only in respect of a Quebec consent be as unconstitutional as you believe Bill C-110 to be?

**M. Heard:** J'ai trouvé que c'était une réponse incroyablement imaginative. Je ne connais personne dans les milieux universitaires qui pense que c'est ainsi que les choses se sont passées.

Cela faisait toutefois partie d'une situation prévoyant l'unanimité en matière de modifications constitutionnelles. Il est difficile de songer à un exemple avant 1982 mettant en jeu des pouvoirs ou des intérêts provinciaux dans le cadre d'une modification n'ayant pas fait l'objet d'un consentement unanime. On tenait particulièrement à obtenir le consentement du Québec. Lorsque le Québec a hésité, cela a provoqué une grande hésitation de la part des autres provinces.

Le sénateur Murray: Ils ont enfreint la tradition d'unanimité, puis l'ont imposée à nouveau.

M. Heard: Oui.

Le sénateur Murray: En tant que question de principe, cela était-il approprié à votre avis?

M. Heard: En tant que question de principe général, je pense que c'était assez valable. Je suis en fait assez partisan d'une formule de veto régional si elle s'inscrit dans le cadre de la procédure générale de modification. Là toutefois où elle pose problème, c'est lorsque qu'elle fait partie de tout un tas de processus. Si le Québec obtient un droit de veto, l'Ontario à son tour voudra un veto, puis la Colombie-Britannique et ainsi de suite. C'est là le problème que pose le fait de passer à un système de veto régional. On se retrouve avec un grand nombre de provinces qui ont un veto et un système à deux niveaux.

Le sénateur Murray: Dans la pratique, comme nous l'ont appris la lecture de ce projet de loi et les propos du ministre de la Justice et d'autres témoins, le Québec et toutes les autres provinces ont un veto négatif en ce sens qu'ils ont la faculté de ne pas être d'accord avec toute modification qui déroge à leurs pouvoirs et ainsi de suite. Les provinces possèdent un droit de veto en vertu de l'article 43, pour les questions qui ne touchent qu'elles et un veto pour les questions prévues à l'article 41, l'unanimité. Essentiellement, il s'agit de déterminer s'il est possible de retirer au Québec des sièges au Sénat ou à la Cour suprême sans son consentement ou de créer de nouvelles provinces ayant un rôle dans le cadre de la procédure de modification sans le consentement du Québec, sans le consentement de tous les intervenants.

Le premier ministre aurait pu remplir cet engagement simplement en déposant une déclaration de principes à la Chambre des communes. Cela n'aurait pas été inconstitutionnel.

M. Heard: Non, effectivement.

Le sénateur Murray: Il aurait pu nous demander d'adopter une résolution reflétant l'opinion de la Chambre, comme nous l'avons fait avec la résolution concernant la société distincte. Cela n'aurait pas été inconstitutionnel.

M. Heard: Non.

Le sénateur Murray: Un projet de loi qui imposerait cette restriction aux ministres uniquement en ce qui concerne le consentement du Québec pourrait-il être inconstitutionnel comme l'est, selon vous, le projet de loi C-110?

**Mr. Heard:** It is either constitutional or it is not. The nature of the change to the current process would be less. Looking at the inconsistency of the new process to the existing one, there would be less inconsistency. It would still be an important change.

**Senator Murray:** One would stand a better chance of getting by the court.

**Mr. Heard:** Yes. One could argue that it was part of a traditional approach to constitutional negotiation in Canada and that, in essence, the 7-50 formula would have difficulty on anything major without Quebec's consent in any event, as a matter of some kind of practice or convention.

Senator Murray: Thank you.

**Senator Carney:** My question is supplementary to something Senator Marchand said. He asked who would care if self-government was added to the Constitution.

I understand that one of the witnesses that we could not get before us was Alan Cairns from UBC. In a presentation he gave to the Beaudoin-Edwards committee, he made the point that since the Charter was introduced, we have had a situation of what he calls "new kids on the block." We have groups like the aboriginals, the distinct society, the women or the multi-cultural groups, all of which are interested only in their aspect of the Constitution. His clear question to us at that time was: If all these special interest groups are only interested in their share of the constitutional turf, then what happens to the vision of a country? What happens to the vision of Canadians?

Do you share his concern that, by splintering Canada into these special groups and now special regions or special provinces, we will in fact splinter the country itself? A constitution is, after all, not an end in itself but a law that enables a country to govern itself on a cooperative basis.

Mr. Heard: I do share the concern. Basically, a federal system is kept together by somehow maintaining a sense of national loyalty as well as the identities of its various groups or segments. The Charter has contributed in certain ways for certain groups. Other general events in politics have had the same effect of raising group identity. Sometimes, that happens at the expense of national identity.

Senator Carney: Now regional identity is affected.

Mr. Heard: Regional identity, too. These sub-group identities need not threaten your national loyalty, but they can. Where they do threaten national loyalty is where the subgroups believe the national identity excludes them. This will lead to increased demands for participation because they feel that, if they are not visible in the process, they are being excluded. That will erode their sense of citizenship. In the long run, that is a dangerous condition in a federal system.

M. Heard: Ou il est inconstitutionnel, ou il ne l'est pas. Le changement qui serait apporté au processus actuel serait moindre. En ce qui concerne l'incompatibilité du nouveau processus avec le processus existant, elle serait moins prononcée. Cela n'en resterait pas moins un changement important.

Le sénateur Murray: On aurait plus de chance qu'il soit accepté par les tribunaux.

M. Heard: Oui. On pourrait soutenir qu'il s'agissait d'une manière traditionnelle d'aborder les négociations constitutionnelles au Canada et qu'essentiellement, selon la procédure de modification 7-50, il était difficile d'apporter des modifications importantes sans le consentement du Québec de toute manière.

Le sénateur Murray: Merci.

Le sénateur Carney: Ma question fait suite aux propos du sénateur Marchand, lorsqu'il s'est demandé qui se soucierait que l'autonomie gouvernementale soit ajoutée à la Constitution.

Je crois comprendre que l'un des témoins qui n'a pu comparaître devant nous était Alan Cairns, de l'Université de la Colombie-Britannique. Dans la présentation qu'il a donnée au comité Beaudoin-Edwards, il a indiqué que l'entrée en vigueur de la Charte avait donné lieu à l'émergence de toute une série de groupes comme les autochtones, la société distincte, les femmes ou les groupes multiculturels, qui ne s'intéressent qu'aux dispositions de la Constitution qui les concernent. La question qu'il nous a posée clairement à l'époque était la suivante: si tous ces groupes d'intérêts spéciaux ne s'intéressent qu'aux aspects de la Constitution qui les touchent, que devient alors la vision d'un pays? Que devient la vision des Canadiens?

Partagez-vous cette préoccupation à savoir, qu'en fragmentant le Canada en ces groupes spéciaux et maintenant en régions ou en provinces spéciales, nous fragmenterons en fait le pays même? Après tout, une Constitution n'est pas une fin en soi, mais une loi qui permet à un pays de se gouverner selon une formule de coopération.

M. Heard: Je partage effectivement cette préoccupation. Essentiellement, la cohésion d'un système fédéral s'appuie plus ou moins sur le maintien d'un sentiment de loyauté nationale, ainsi que sur l'identité de ces divers groupes ou segments. La Charte a contribué à certains égards à donner un sentiment d'identité à certains groupes et d'autres mesures politiques générales ont eu le même effet. Parfois, cela se fait aux dépens de l'identité nationale.

Le sénateur Carney: Maintenant, c'est l'identité régionale qui est touchée.

M. Heard: L'identité régionale aussi. Ce sentiment d'identité des sous-groupes ne compromet pas forcément leur loyauté nationale, mais cela devient un risque lorsque les sous-groupes estiment que l'identité nationale les exclut. Ils seront alors portés à réclamer une participation accrue parce qu'ils estiment que s'ils ne sont pas visibles dans le processus, ils en sont exclus. Leur sentiment de citoyenneté s'effritera. À la longue, c'est une situation qui risque de devenir dangereuse dans un système fédéral.

**Senator Carney:** I am concerned, Mr. Chairman, that this bill does exactly that; the whole concept of regional vetoes does erode the sense of citizenship in a confederation. My question has been well answered.

**Senator MacEachen:** I want to outline a possible scenario which might occur under this bill. Please tell me whether I have at any point misunderstood the situation.

I will build my example around British Columbia because you are from that province and you have expressed the view that there appeared to be difficulty within the government and the opposition parties about making any fundamental concessions to Quebec. If I have interpreted correctly, then let me put this scenario before you. I will pick up on comments made by other members of the committee and yourself about constitutionalizing the concept of distinct society.

Suppose that the Government of Canada and the provinces held a series of meetings on this subject. Suppose that only the government of British Columbia, at those meetings, refused to express an intention of introducing a legislative resolution to bring about the necessary change. We would have a failure of the British Columbia government to indicate its intention. Is everything all over at that point? What are the possibilities at this stage?

The Government of Canada cannot even introduce a resolution into the House of Commons without the consent of British Columbia. However, the bill is broad enough to permit the federal government to seek from the objecting province — in this example, British Columbia — their consent to introduce the resolution into the House of Commons.

If the people of British Columbia withhold their consent, of course, no resolution would be introduced. If, however, the consent of the people of British Columbia is granted, then the federal government could introduce the resolution under the terms of Bill C-110. That, however, is a political move with no constitutional effect because no constitutional change is possible without a legislative resolution.

One might ask, "What is the benefit of that?" One could speculate that, insofar as Quebec is concerned, if the people of British Columbia gave their consent, it would be a powerful symbol of reconciliation even though it had no constitutional effect.

If the people of British Columbia say yes but the government says no, what political stirrings or developments would occur in that province? We can only speculate. The British Columbia government might respond to the consent of the people and agree to introduce a resolution; or the provincial government might remain firm in its intention, leaving the matter to be resolved in the political arena of British Columbia.

Le sénateur Carney: Je crains, monsieur le président, que ce projet de loi ait précisément ce genre de conséquences: Toute cette notion de veto régionaux sape le sentiment d'appartenance à une confédération. Le témoin a bien répondu à ma question.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais décrire un scénario possible qui pourrait se produire en vertu de ce projet de loi. Vous voudrez bien m'indiquer si j'ai mal interprété la situation.

Dans mon exemple, je me servirai de la Colombie-Britannique, parce que vous venez de cette province et que vous avez indiqué que le gouvernement et les partis de l'opposition semblent avoir de la difficulté à faire des compromis fondamentaux à l'égard du Québec. Si j'ai bien interprété la situation, permettez-moi alors de vous présenter ce scénario. Je m'inspirerai des commentaires faits par d'autres membres du comité et par vous-même à propos de la constitutionnalisation de la notion de société distincte.

Supposons que le gouvernement du Canada et les provinces tiennent une série de réunions sur ce sujet. Supposons que seul le gouvernement de la Colombie-Britannique, à ces réunions, refuse d'exprimer une intention de présenter une résolution législative pour apporter le changement nécessaire. Nous n'aurions donc pas réussi à obtenir que le gouvernement de la Colombie-Britannique indique son intention. Est-ce que tout s'arrête à ce moment-là? Quelles sont les possibilités qui existent à ce stade?

Le gouvernement du Canada ne peut même pas présenter une résolution à la Chambre des communes sans le consentement de la Colombie-Britannique. Cependant, le projet de loi est suffisamment général pour permettre au gouvernement fédéral d'obtenir de la province récalcitrante — dans cet exemple, la Colombie-Britannique — qu'elle consente à présenter la résolution à la Chambre des communes.

Si la population de la Colombie-Britannique refuse de donner son consentement, bien entendu il est impossible de présenter la résolution. Si toutefois la population de la Colombie-Britannique donne son consentement, alors le gouvernement fédéral pourrait présenter la résolution en vertu du projet de loi C-110. Il s'agit toutefois d'une mesure politique n'ayant aucune répercussion sur le plan constitutionnel, étant donné qu'aucun changement constitutionnel n'est possible sans une résolution législative.

On pourrait se demander qu'elle en est l'avantage? On pourrait partir du principe qu'en ce qui concerne le Québec, si la population de la Colombie-Britannique donnait son consentement, ce serait un puissant symbole de réconciliation, même s'il n'avait aucune conséquence sur le plan constitutionnel.

Si la population de la Colombie-Britannique dit oui mais que le gouvernement dit non, quelles en seraient les conséquences sur le plan politique dans la province? Nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses. Le gouvernement de la Colombie-Britannique pourrait peut-être tenir compte du consentement donné par la population et accepter de présenter une résolution, ou le gouvernement provincial pourrait rester sur ses positions et laisser la question se régler dans l'arène politique de la Colombie-Britannique.

Who knows what would happen. Even though the Government of Canada has introduced its resolution and even though it has the consent of the people of British Columbia, under the Constitution of Canada the constitutionalization of the distinct society could never occur without the consent of the legislature of British Columbia.

This is just a scenario which I have constructed. It is totally inconsistent with the bill and Part V of the Constitution, in my view

I say that Bill C-110 has the potential to move the political situation in various provinces. Take, for example, the impasse which developed in Newfoundland over the Meech Lake Accord when the government was obdurate. What would have happened if the Government of Canada had the opportunity to put the matter before the people of Newfoundland? I do not know. It would be an interesting possibility to see whether the people would say, "Yes, we agree that this is important." That would certainly move the political process in Newfoundland.

I believe, from what I have heard, that all of that would be possible from a technical point of view. Mind you, a political decision would be required everywhere for it to be feasible.

I do have a little sympathy for this provision which allows us to move the process a step further through the prudent use of consultation with the people.

**Senator Carney:** Is that a question, senator?

**Senator MacEachen:** Yes. I want to know if the witness thinks that any of the steps I have proposed are prohibited by any of the provisions of this bill or by the Constitution of Canada.

Senator Carney: Do you want him to repeat the question?

Mr. Heard: I have lost track of a few of the steps, I am afraid.

The problem here is that, regardless of whether Bill C-110 is passed or not, the Government of Canada still has the ability to hold referenda, either in a province or nationally, on an issue when a provincial government is resisting it. That could sway the mind of the government of the day. As you said, a referendum could have been held by the federal government on the Meech Lake Accord at that time; it chose not to do that.

The issue is political will. There is a certain debate as to whether or not "distinct society" does in fact need to be introduced via unanimous consent under the current formula. I am not convinced. Distinct society status can be achieved under the 7-50 formula.

**Senator Murray:** I do not think we ever argued otherwise. We regarded it as 7 and 50 by itself.

Mr. Heard: I know that was the government's position.

**Senator Murray:** There is an argument to be made that it could be done through section 43.

Qui sait ce qui pourrait se passer? Même si le gouvernement du Canada avait présenté sa résolution et même si elle avait été acceptée par la population de la Colombie-Britannique, en vertu de la Constitution du Canada, la constitutionnalisation de la notion de société distincte ne pourrait avoir lieu sans le consentement de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique.

Voilà le scénario que je viens de bâtir. Selon moi, cela est entièrement incompatible avec le projet de loi et la partie V de la Constitution.

Je considère que le projet de loi C-110 peut influer sur la situation politique dans diverses provinces. Prenons par exemple l'impasse dans laquelle s'est trouvée Terre-Neuve au sujet de l'Accord du lac Meech lorsque le gouvernement s'est montré inflexible. Que se serait-il passé si le gouvernement du Canada avait eu la possibilité de présenter la chose à la population de Terre-Neuve? Je l'ignore. Il aurait été intéressant de voir si la population aurait répondu: «Oui, nous considérons qu'il s'agit d'une question importante.» Cela aurait certainement eu des répercussions sur le processus politique à Terre-Neuve.

J'estime, d'après les témoignages que j'ai entendus, que tout cela serait possible sur le plan technique. Il faudrait toutefois une décision politique dans l'ensemble du pays pour que cela soit réalisable.

Je ne désapprouve pas cette disposition qui nous permet de faire avancer le processus un peu plus grâce à un recours prudent à la consultation populaire.

Le sénateur Carney: Est-ce une question, sénateur?

Le sénateur MacEachen: Oui. Je veux savoir si le témoin est d'avis que les dispositions de ce projet de loi ou de la Constitution du Canada interdisent le recours aux mesures que je viens de proposer.

Le sénateur Carney: Voudriez-vous lui répéter la question?

M. Heard: Je crains avoir oublié certaines des mesures décrites.

Le problème, c'est qu'indépendamment du fait que le projet de loi C-110 soit adopté ou non, le gouvernement du Canada conserve la faculté de tenir des référendums, que ce soit à l'échelle provinciale ou nationale, sur une question à laquelle s'oppose un gouvernement provincial. Cela pourrait faire changer d'avis le gouvernement. Comme vous l'avez dit, le gouvernement fédéral aurait pu tenir un référendum sur l'Accord du lac Meech à cette époque, mais il a décidé de ne pas le faire.

C'est une question de volonté politique. On se demande si la notion de «société distincte» doit effectivement faire l'objet d'un consentement unanime en vertu de la procédure actuelle. Je n'en suis pas convaincu. Il est possible de faire reconnaître le statut de société distincte selon la procédure de modification 7-50.

Le sénateur Murray: Je ne crois pas que nous ayons jamais dit le contraire.

M. Heard: Je sais que c'était la position du gouvernement.

Le sénateur Murray: On pourrait soutenir qu'une telle chose serait possible en vertu de l'article 43.

**Mr. Heard:** That is another possibility, too. Some argue that the reference to the French language touched on language in Canada as a whole, and therefore involved section 41.

In terms of the scenarios that Senator MacEachen has worked through, the issue is whether Bill C-110 would change the steps that would take place. With respect to distinct society, it would necessitate the holding of a provincial referendum in B.C. in order to secure the consent of B.C., whereas at present it is not necessary to hold a referendum because the consent of B.C. is not required for the inclusion of distinct society in the Constitution. This is one of the reasons why I say Bill C-110 is, in fact, a hurdle to constitutional renewal.

**Senator MacEachen:** Nothing that has been said has altered the possibility of the scenario that I have described.

**Senator Beaudoin:** I think that is a dangerous path, because the Meech Lake Accord was a global resolution that required unanimity. Bill C-110 would not apply in the case of section 41 and unanimity. The argument is entirely wrong.

Suppose you leave the bill as it is, and the legislative assembly in B.C. or Quebec said no. The federal government then says it will go over the heads of the National Assembly and consult the people of Quebec and the people of B.C. In a federation, it is strange to have an amending formula and a legislative veto or a statutory veto which may bypass the authority of a province.

In my opinion we have too many referendums in this country. I do not say that in the case of Quebec. I cannot imagine that Quebec could declare independence without at least a referendum. However, as Senator Carstairs has said, in a way we have referenda in some provinces that may preclude the National Assembly from considering giving consent. In my mind that is going very far, and I have very serious doubts about the constitutionality of those referendum acts. How can a province say, "If you want to give your consent or use your veto, you cannot do it except by way of a referendum"? If, in the referendum, the people say that they are against such a conclusion, in my opinion that is clearly unconstitutional. I cannot see how it is constitutional.

I would suggest that we stand close to the Constitution as it is. If we want to change the Constitution, we should do so by a constitutional amendment.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I wish to thank Professor Heard for appearing here today.

Honourable senators, our next witness is Mr. Gordon Gibson. Welcome, Mr. Gibson. The floor is yours.

**Mr. Gordon Gibson:** Thank you, Mr. Chairman. I have prepared extensive remarks which are available for committee members to read, if you so wish. I will not read them verbatim.

**M. Heard:** C'est une autre possibilité. Certains prétendent que la mention du français soulevait la question de la langue dans l'ensemble du Canada et faisait donc intervenir l'article 41.

En ce qui concerne les scénarios décrits par le sénateur MacEachen, il reste à savoir si le projet de loi C-110 modifierait les mesures qui seraient prises. En ce qui concerne la société distincte, il faudrait tenir un référendum provincial en Colombie-Britannique pour obtenir le consentement de la Colombie-Britannique, alors qu'à l'heure actuelle, cela n'est pas nécessaire puisqu'on n'a pas besoin du consentement de la Colombie-Britannique pour inclure la notion de société distincte dans la Constitution. C'est l'une des raisons pour laquelle je considère que le projet de loi est effectivement un obstacle au renouvellement constitutionnel.

Le sénateur MacEachen: Rien de ce qui a été dit ne modifie la probabilité du scénario que j'ai décrit.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que c'est s'aventurer sur un terrain dangereux parce que l'Accord du lac Meech était une résolution globale qui exigeait l'unanimité. Le projet de loi C-110 ne s'appliquerait pas dans le cas de l'article 41 et de l'unanimité. Ce raisonnement est complètement faux.

Supposons que nous laissions le projet de loi tel quel et que l'assemblée législative de la Colombie-Britannique ou l'Assemblée nationale du Québec disent non. Le gouvernement fédéral peut alors décider de passer outre à la décision de l'Assemblée nationale et de consulter la population du Québec et de la Colombie-Britannique. Dans une fédération, il est étrange d'avoir une procédure de modification et un veto législatif qui permettent de court-circuiter l'autorité d'une province.

À mon avis, nous avons trop de référendums dans ce pays. Je ne dis pas cela dans le cas du Québec. Je ne peux pas imaginer le Québec déclarer son indépendance sans tenir au moins un référendum. Cependant, comme le sénateur Carstairs l'a indiqué, nous avons des référendums dans certaines provinces qui peuvent empêcher l'Assemblée nationale d'envisager de donner son consentement. À mon avis, c'est aller très loin et je doute très sérieusement de la constitutionnalité de ces mesures référendaires. Comment une province peut-elle dire: «Si vous voulez donner votre consentement ou opposer votre veto, vous ne pouvez le faire qu'au moyen d'un référendum»? Si, dans le cadre du référendum, la population indique être contre une telle conclusion, à mon avis, cela est clairement inconstitutionnel. Je ne vois pas comment cela peut être constitutionnel.

Je propose que nous restions fidèles à la Constitution et que si nous voulons la changer, nous procédions au moyen d'une modification constitutionnelle.

Le président: Au nom du comité, je tiens à remercier le professeur Heard d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Honorables sénateurs, notre prochain témoin est M. Gordon Gibson. Bienvenue, monsieur Gibson. Vous avez la parole.

M. Gordon Gibson: Merci, monsieur le président. J'ai préparé des remarques exhaustives que je mettrai à la disposition des membres du comité, si vous le désirez. Je ne les lirai pas

Rather, I should like to summarize what I have to say in four categories.

My first comment is with respect to the opportunity presented by this bill; the second area is a commentary on the place of regions in a federation and its amending formula; the third area is regarding what I see as a necessary balancing factor to Bill C-110, or some variant thereof, if you wish to proceed with it; and finally I offer a set of conclusions.

First, as to the opportunity presented by this bill, Senator Beaudoin and others have referred to April, 1997, and of course that will be a very important date for this country because a federal-provincial conference, a first ministers conference, must be convened to examine the exact subject-matter of this bill, namely the amending formula. For all we know, the current work of this committee may be the only opportunity for a leisurely consideration of these matters, absent a period of crisis.

The next 12 months could be something of a last chance for Canada. The amending formula will be central to that debate and, therefore, it seems to me that broad advice to the Government of Canada, broad commentary for the assistance of the people of Canada, is needed. I would hope that the report of this committee will give that kind of broad advice. Rather than simply focusing on the fine print of Bill C-110, I hope your report deals with its broader principle.

My second comment refers to Bill C-110, which deals with the importation of the concept of regions to the amending of our basic law. Minister Rock, in his presentation to this committee, adduced two lines of justification for the bill: The first was what he called the commitment of the prime minister, and the second was his description of the need for broad consensus in any amendment to the Constitution.

Regarding those two observations, the commitment of a prime minister is, of course, important, but I do not believe that that guarantees the automatic action of Parliament, and I assume that this committee would have the same view.

The matter of broad consensus is much more fundamental and, I think, an absolutely sound principle in the process of amending the basic law of a country, particularly one such as Canada which has many disparate elements. The question, I would suggest, is not the principle of broad consensus; the question that is really in focus here is how to assess the broad consensus. What are the benchmarks that should be set up?

There are some things to be said about the nature of political collectivities. I will not expand on that area in these remarks, but I speak in my text of how collectivities have become increasingly important in Canada. I am talking of trade unions, aboriginals, linguistic groups, and so on. They have become a very important element of our political life and it seems to me that our Constitution has to vary itself somewhat to accommodate this change. In that sense, Bill C-110 is a response to one of the great

textuellement. J'aimerais plutôt résumer mes observations qui porteront sur quatre points.

J'aborderai d'abord la possibilité que présente ce projet de loi, puis je traiterai de la place des régions dans une fédération et de la procédure de modification. Troisièmement, j'indiquerai ce que je considère être comme un contrepoids nécessaire au projet de loi C-110, ou une variante de ce dernier, si vous décidez de l'adopter. Enfin, je terminerai par une série de conclusions.

Tout d'abord, en ce qui concerne la possibilité que présente ce projet de loi, le sénateur Beaudoin et d'autres personnes ont mentionné avril 1997, date qui marquera bien sûr un moment très important pour ce pays, à savoir la tenue d'une conférence fédérale-provinciale, une conférence des premiers ministres, qui servira à examiner la teneur même de ce projet de loi, notamment la procédure de modification. Les travaux actuels de ce comité pourraient bien être l'unique occasion d'examiner ces questions à tête reposée, en l'absence d'une période de crise.

Les 12 prochains mois pourraient bien représenter la dernière chance qui s'offre au Canada. La procédure de modification sera centrale à ce débat et il me semble donc qu'il est nécessaire de donner des conseils globaux au gouvernement du Canada, de lui faire part d'observations générales afin de venir en aide aux Canadiens. J'ose espérer que le rapport de ce comité donnera ce genre de conseils. Plutôt que de simplement s'attarder sur les subtilités du projet de loi C-110, j'espère que votre rapport traitera du vaste principe qu'il représente.

Mon deuxième commentaire a trait au projet de loi C-110, lequel prévoit l'introduction du concept des régions dans le processus de modification de notre loi fondamentale. Dans son exposé au comité, le ministre Rock a apporté deux justifications au projet de loi: la première représente ce qu'il a appelé l'engagement du premier ministre, et la deuxième, ce qu'il a décrit comme étant la nécessité d'un vaste consensus pour toute modification constitutionnelle.

À propos de ces deux observations, l'engagement d'un premier ministre est, bien sûr, important, mais je ne crois pas que cela garantisse automatiquement une action de la part du Parlement et je suppose que le comité partage cet avis.

La question du vaste consensus est beaucoup plus fondamentale et je crois qu'elle représente un principe fort valable pour ce qui est du processus de modification de la loi fondamentale d'un pays, surtout lorsqu'il s'agit d'un pays composé de nombreux éléments disparates, comme le Canada. Je dirais que la question qui se pose n'est pas celle du principe d'un vaste consensus, mais plutôt celle qui consiste à savoir comment évaluer ce vaste consensus. Quelles balises faudrait-il prévoir?

On peut parler également de la nature des collectivités politiques. Je ne vais pas m'étendre ici sur ce sujet, mais dans mon mémoire, je parle de l'importance croissante des collectivités au Canada. Je veux parler des syndicats, des autochtones, des groupes linguistiques, et cetera. Toutes ces collectivités sont devenues un élément fort important de notre réalité politique et il me semble que notre Constitution devrait pouvoir s'adapter à ce changement. À cet égard, le projet de loi C-110 est une réponse à

currents of history, which is the increasing focus by collectivities within federations on a particular voice of their own, a voice that will not simply be heard, but that will have power.

The central issue here, it seems to me, is the nature of the Canadian federation. Is it, in political terms, a compact or is it a union? Is it, in business terms, a joint venture or is it a merger? The distinguishing factor between these two types of organizations is whether or not the parties to the deal have an ongoing, independent personality capable of independent action.

As a case example, the European Union is clearly a compact from which any of the parties can withdraw at any time. The United States is a union. However, it started out much more in the nature of a compact. The first continental congress failed. The second Constitution of the United States reinforced that, and it was finally cemented and sealed in the extremely bloody civil war of the 1860s.

The truly curious thing about Canada is that, although briefly after Confederation there were some separatist movements, particularly in Nova Scotia and British Columbia, throughout the twentieth century, and until about a generation ago, the union or merger theory of our country was taken for granted. Yet today that is no longer the case, certainly in Quebec and, potentially, in parts of the west.

What are the appropriate decision-making processes, depending upon whether you have a compact or a union, a joint venture or a merger? For the compact-joint venture mode, there is no question what entity-specific vetoes are appropriate. Because the parties do have an independent personality, they may withdraw from the deal. That is the underlying concept of the deal, and it is a common feature of such things, whether in relation to business, international associations or treaties.

On the other hand, if an association or country is in the union mode — that is, the merger mode — withdrawal is not an option. The disappearance of the identities of the original partners usually guarantees this. Decisions are not entity-based; they are taken by majority rule or super majorities, which does not preclude the counting of majorities by geographical units, as in the provinces of Canada or the states of the United States, where three-quarters of the states are required for an amendment under one formula.

Until very recently, this concept of amending our Constitution under the union or merger rules was the theory of Canada. However, something has happened. The original entities are reinventing themselves. Quebec has been in the forefront, but other regions are increasingly finding their own identities, and

l'un des grands courants de l'histoire, à savoir que les collectivités au sein des fédérations insistent pour avoir voix au chapitre, voix qui ne se contentera pas d'être entendue, mais qui témoignera de leur pouvoir.

Il me semble que la nature de la fédération canadienne est la question essentielle qui se pose ici. S'agit-il, à toutes fins pratiques, d'un ensemble qui se tient ou d'une union? S'agit-il, au plan commercial, d'une coentreprise ou d'une fusion? Il s'agit de savoir si les parties à l'entente ont une personnalité indépendante qui leur permet de prendre des mesures indépendantes; tel est le facteur qui établit une distinction entre ces deux genres d'organisations.

À titre d'exemple type, prenons l'Union européenne qui, de toute évidence, est un ensemble d'où peut se retirer n'importe laquelle des parties à n'importe quel moment. Les États-Unis sont une union même si, à leurs débuts, ils ressemblaient davantage à un ensemble. Le premier congrès à l'échelle du continent a échoué. La deuxième Constitution des États-Unis a consolidé l'union, qui s'est finalement raffermie après la guerre civile fort sanglante des années 1860.

Ce qui est vraiment curieux à propos du Canada, c'est que, même si brièvement après la fédération, certains mouvements séparatistes sont apparus, notamment en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, la théorie de l'union ou de la fusion de notre pays a semblé parfaitement naturelle tout au long du 20ème siècle et jusqu'à il y a environ une génération. Pourtant, ce n'est plus le cas actuellement, au Québec, sans contredit, et peut-être même dans des régions de l'Ouest.

Quels sont les processus pertinents de prise de décisions au sein d'un ensemble ou d'une union, d'une coentreprise ou d'une fusion? En ce qui concerne la coentreprise dans un ensemble, il ne fait aucun doute qu'un droit de veto accordé à chaque entité est la solution à retenir. Comme les parties ont une personnalité indépendante, elles peuvent se retirer de l'entente. Tel en est le concept sous-jacent, et c'est d'ailleurs une caractéristique commune à pareilles ententes, qu'il s'agisse d'ententes commerciales ou d'ententes portant sur des associations ou des traités internationaux.

Par contre, si une association ou un pays fonctionnent en mode union — c'est-à-dire en mode fusion —, l'option de retrait n'existe pas. Le fait que les partenaires d'origine perdent leur identité sert habituellement de garantie. Les décisions ne sont pas prises en fonction de chaque entité; elles sont prises selon le principe de la majorité ou des super-majorités, ce qui n'empêche pas de faire le compte des majorités par unité géographique, comme c'est le cas des provinces du Canada ou des États des États-Unis, où toute modification nécessite le consentement de trois quarts des États.

Jusqu'à tout récemment, ce concept de modification de notre Constitution en fonction des règles de l'union ou de la fusion était la théorie applicable au Canada. Toutefois, les choses ont changé. Les entités d'origine se réinventent. Le Québec a été à l'avant-garde, mais d'autres régions découvrent progressivement aboriginals are claiming distinct entity status. That is part of the implication of the concept of distinct society.

I would argue that this Senate committee is faced with nothing less than the following question: Is this trend towards Canada as a compact or a joint venture a healthy trend? If so, how far does it extend? If it is to be validated, does the approval stop at Quebec, or B.C., or the collectivity of Alberta, or Indians, or where? When you answer that question, you will know how to proceed on Bill C-110.

If you believe in the compact theory — that is, as it applies to territory, the matter of race and aboriginal origin is not engaged here, at least directly — you will find the logic of Bill C-110 persuasive.

It must be admitted that Bill C-110 is an historic reversal of the view of the federal Liberal Party as compared to the "Trudeauvian" logic of 1982. However, times change, and so has the view of the current government. On the other hand, if you believe that Canada is an indissoluble union or merger, you should see Bill C-110 as a significant step in the opposite direction.

The minister from British Columbia appeared before you and gave the view of the government of my province. In a sense, the news he gave you is curious because, from a political point of view, we very much demanded to be defined as a region. It is interesting because the political interests of British Columbia would find it useful for us to be considered a region at the present time. Whenever our Constitution comes under renegotiation, which seems likely, that would give us more clout. However, I am not sure whether or not Minister Petter properly assessed the politics of the province at the moment.

There is a better way of achieving the broad consensus sought by Minister Rock other than Bill C-110, which assigns vetoes to specific regions. I would commend to your attention the possibility of changing the 7-50 formula. The solution I will propose to you has two parts: One is changing the 7-50 formula to 7-80; the second, which is a necessary component, is a complementary, concurrent citizen-based amending route to the Constitution.

To deal first with the 80 per cent solution, an 80 per cent requirement gives a veto to both Ontario and Quebec — Ontario, probably forever; Quebec, in the foreseeable future because the gloomiest demographer does not see any shrinkage below 20 per cent as far ahead as we can see. The 80 per cent threshold would also give a *de facto* veto to British Columbia and Alberta acting together. Those two provinces have over 20 per cent of the population and, as British Columbia grows, would eventually give a veto to British Columbia. You can say that it amounts to the same thing, but I would argue that it does not, because the optics are totally different. The broad consensus here is being reflected by citizens living within certain regions rather than identifying the regions by province. That is important.

leur identité et les autochtones revendiquent un statut d'entité distincte. Cela s'inscrit dans le cadre du concept de la société distincte.

À mon avis, ce comité sénatorial doit répondre à l'unique question qui se pose: cette tendance vers un Canada qui serait un ensemble ou une coentreprise est-elle saine? Si oui, jusqu'où va-t-elle? S'il faut la valider, l'approbation s'arrête-t-elle au Québec, à la C.-B., à la collectivité de l'Alberta, aux Indiens, où? Lorsque vous aurez répondu à cette question, vous saurez comment donner suite au projet de loi C-110.

Si vous croyez à la théorie de l'ensemble — c'est-à-dire, tel qu'il applique au territoire, la question de la race et de l'origine autochtone n'entre pas en jeu dans ce cas-là, directement à tout le moins —, vous vous apercevrez que la logique du projet de loi C-110 est convaincante.

Il faut reconnaître que le projet de loi C-110 est un revirement historique du point de vue du Parti libéral fédéral par rapport à la logique de Trudeau de 1982. Toutefois, les temps changent, de même que les idées du gouvernement actuel. Par contre, si vous pensez que le Canada est une union ou une fusion indissoluble, le projet de loi C-110 devrait vous paraître comme un pas important dans la direction opposée.

Le ministre de Colombie-Britannique qui a comparu devant vous vous a fait part du point de vue du gouvernement de ma province. Dans un certain sens, ce qu'il vous a dit est étrange car, politiquement parlant, nous avons toujours exigé d'avoir le statut de région. C'est intéressant, car les intérêts politiques de la Colombie-Britannique trouveraient qu'il est utile que nous soyons considérés comme une région à l'heure actuelle. Au moment des nouvelles négociations constitutionnelles, qui vont probablement avoir lieu, cela nous donnerait plus de poids. Toutefois, je ne sais pas vraiment si le ministre Petter a évalué correctement la politique actuelle de la province.

Il existe une meilleure façon de parvenir au vaste consensus que recherche le ministre Rock, différente du projet de loi C-110, qui accorde des droits de veto à des régions particulières. J'attirerais votre attention sur la possibilité de modifier le mode de révision 7-50. La solution que je vous propose comporte deux volets: le premier consisterait à modifier le mode de révision 7-50 à un mode de révision 7-80; le deuxième, qui est un élément nécessaire, est une procédure de modification de la Constitution complémentaire, fondée sur l'apport des citoyens.

Pour ce qui est de la solution des 80 p. 100, une telle exigence donne un droit de veto à l'Ontario et au Québec — à l'Ontario, probablement pour toujours; au Québec, pour l'avenir prévisible, puisque les démographes les plus pessimistes n'envisagent pas une baisse démographique en dessous de 20 p. 100. Le seuil des 80 p. 100 donnerait de facto un droit de veto à la Colombie-Britannique et à l'Alberta réunies. Ces deux provinces représentent plus de 20 p. 100 de la population et, compte tenu de la croissance démographique de la Colombie-Britannique, cela donnerait éventuellement un droit de veto à la Colombie-Britannique. Vous pouvez dire que cela revient au même, mais je ne le crois pas, car l'optique est totalement différente. Le vaste consensus reflète ici l'apport de Canadiens qui vivent à l'intérieur

Then there is the practical question — and it was raised earlier today: Who speaks for the 20 per cent? Senator MacEachen had a fascinating scenario concerning the province of British Columbia. In that particular case, there would be no concern because British Columbia would have held its own referendum in advance of deciding whether or not to put the resolution in any case, but it is a problem that could arise esewhere.

I would commend to the committee what I believe to be the wise advice of Claude Ryan to you last week. He stated that, in his view, there was a gap in the bill in that regard, and that the appropriate voice for the reflection of a provincial sentiment was a provincial legislature. That would prevent the scenario of the federal government getting around the authority of a provincial legislature and holding a referendum in a particular province. On the other hand, since I believe there should be a citizen-based route in any event, you could get at that referendum in other ways.

For this current purpose, I am more concerned with a symmetry of power between the two orders of government. If you give a referendum option to the central government level but do not give it to the provinces, the fact that the central government can hold a referendum in one place across the country but no one province can arrange for a national referendum means that you have shifted the balance of power in a way that is not good.

My remarks contain quite a few words on the concept of the equality of provinces, which I will not go into unless there are some questions about it. This matter of the equality of provinces, and particularly what I feel is the red herring of special status, is a vexatious one in our current constitutional dialogue. The widely-found British Columbia concern about distinct society is usually coupled with concern about these other two words "special status."

Perhaps the problems with words such as these cannot really be attributed to their open-ended nature. You can take the phrase "distinct society" or the phrase "third order of government" and project into that amorphous concept any basket of powers or any potential scenarios that you wish, and then worry about them. It seems to me that if we were able, as a country, as a set of governments, to particularize exactly what "distinct society" means or, indeed, exactly what "third order of government" means, then we might find a far greater degree of citizen assent than has been imagined up until this point in time. People find it simpler to agree with concrete things than they do with abstract possibilities.

If you wish to give any consideration at all to my suggestion of the 7-80 rule, then there must be a balancing factor added. That balancing factor is necessary for two reasons: First, the Constitution of Canada is already extremely difficult to amend. Whether you go for Bill C-110 or whether you try to find broad consensus by way of the 7-50 rule, you are tightening the test

de certaines régions, et il ne s'agit pas alors d'identifier les régions par provinces. C'est important.

Il se pose alors la question pratique suivante — elle a été posée plus tôt aujourd'hui: qui représente les 20 p. 100? L'hypothèse du sénateur MacEachen concernant la province de la Colombie-Britannique est fascinante. Dans ce cas particulier, il n'y aurait pas de problème, puisque la Colombie-Britannique aurait tenu son propre référendum avant de décider si elle dépose ou non une motion de résolution, mais ce problème pourrait se poser ailleurs.

Je recommande au comité ce que je crois être le sage conseil que vous a donné Claude Ryan la semaine dernière. Il vous a dit qu'à son avis, le projet de loi comportait une lacune à cet égard et que la voie d'expression légitime d'un sentiment provincial était l'assemblée législative. Cela empêcherait le gouvernement fédéral de contourner l'autorité d'une assemblée législative provinciale et de tenir un référendum dans une province en particulier. D'autre part, comme j'estime que nous devrions disposer d'une avenue faisant appel aux citoyens de toute façon, nous pourrions avoir ce référendum autrement.

Pour le sujet qui nous intéresse, je m'inquiète beaucoup plus de la symétrie des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. Si vous offrez au gouvernement central la possibilité de tenir un référendum, mais ne faites pas de même pour les provinces, en permettant au premier de tenir un référendum dans une province au Canada, alors qu'aucune province ne peut tenir un référendum national, que vous modifiez dangereusement l'équilibre des forces.

Dans mes remarques, j'ai insisté assez longuement sur le concept de l'égalité des provinces, ce que je ne ferai pas ici à moins qu'on me pose des questions à ce sujet. Cette question, et ce que j'estime particulièrement être le faux-fuyant du statut spécial, est ennuyeuse dans le cadre du dialogue constitutionnel actuel. La crainte largement répandue en Colombie-Britannique en ce qui a trait à la société distincte est habituellement associée à celle qui porte sur ces deux autres mots, en l'occurrence «statut spécial».

Il se peut que les problèmes que posent des mots comme ceux-ci ne puissent être vraiment attribués à leur nature non limitative. Vous pouvez prendre l'expression «société distincte» ou la phrase «troisième ordre de gouvernement» et propulser dans ce concept n'importe quel de pouvoirs ou scénarios et vous en inquiéter par la suite. Il me semble que si nous parvenions, en tant que pays, en tant que groupes de gouvernements, à préciser exactement le sens de l'expression «société distincte» ou, en fait, de l'expression «troisième ordre de gouvernement», nous pourrions peut-être obtenir un appui de loin plus grand de la population qu'il a été possible d'imaginer jusqu'à maintenant. Les gens trouvent plus facile d'approuver des choses concrètes plutôt que des propositions abstraites.

Si vous voulez apporter une attention à ma suggestion concernant la règle 7-80, il vous faut alors ajouter un facteur compensatoire. Celui-ci s'impose à deux titres: premièrement, il est déjà extrêmement difficile de modifier la Constitution du Canada. Que vous optiez pour le projet de loi C-110 ou que vous essayiez d'en arriver à un large consensus par l'entremise de la

even more. You are making it more difficult to amend our Constitution. Therefore, you might want to consider adding another route which would open the possibility.

Constitutions are for governments. They regulate the relationships between governments in terms of division of powers, et cetera. Fundamentally, however, constitutions are for the people. It is entirely appropriate, therefore, that in working towards a solution in April of 1997, we should try to include as part of our Constitution a new section which talks about the constitutional revision rights of the people.

Governments absolutely detest regulation in their relationships with citizens. The concepts of the private marketplace to which many pay lip service, such as competition, transparency, full disclosure and agreed accounting rules, are anathema to governments. Constraints on actions that are accepted cheerfully in the private market, such as the right to private property and the sanctity of contract, have been imposed traditionally by governments in Canada. The reason is obvious when you see the attempts by governments to overturn contracts from time to time.

Since governments are so deeply conflicted in their consideration of constitutions, I would argue that it is important to provide a safety valve for direct citizen involvement. The pressure setting of this safety valve can be made very high, as long as it is there. Recently, we in British Columbia have adopted legislation providing for recall and initiatives by citizens. The legislation is extremely hard to trigger; the bars are very high. At least, however, it is there and *in extremis* it is a route that can be taken. I think something like that might be considered with respect to the amending formula for the Constitution of our country.

Bill C-110 is clearly well-intentioned. Its motivation is noble, but it is incompletely conceived. There are other ways of achieving the same ends. One of the ends, certainly, must be an accommodation of the aspirations of Quebec in this country or, in some ways, the nervousness of Quebec. As written, Bill C-110 sets a direction for April 1997 in terms of another push in the joint venture direction for Canada that is, at least, premature. Further thought is required.

You yourselves, of course, will determine the role of the Senate in a situation of this kind. The damage done by this bill, if it is adopted, is not irreversible. In my opinion, it is just one more small step in a mistaken direction.

Nevertheless, my opinion is that it would be worthwhile to hold this legislation up for now, with a clear message to the lower House that should they wish to repass the legislation, then you will acquiesce with their restated views. I submit that might provide a golden opportunity to the government to improve its règle 7-50, vous compliquez davantage les choses en matière de modification de notre constitution. Par conséquent, vous voudrez peut-être songer à ajouter une autre avenue qui permettrait d'élargir le champ d'action.

Les constitutions sont là pour les gouvernements. Elles réglementent les rapports entre les gouvernements en matière de partage des pouvoirs par exemple. Fondamentalement, toutefois, les constitutions sont là pour la population. Il est donc tout à fait opportun que, en cherchant une solution en avril 1997, nous tentions d'inclure dans notre Constitution un nouvel article qui sur les droits de la population en matière de révision constitutionnelle.

Les gouvernements détestent foncièrement que soient réglementés leurs rapports avec les citoyens. Les concepts du secteur privé auxquels un grand nombre font une profession de foi factice, comme la concurrence, la transparence, la révélation complète et les règles de comptabilité convenues, sont condamnés par les gouvernements. Les limites imposées aux actions qui sont acceptées avec enthousiasme dans le secteur privé, comme le droit à la propriété privée et le caractère sacré des contrats, l'ont été traditionnellement par les gouvernements au Canada. La raison en est évidente lorsque l'on voit les tentatives déployées de temps à autre par les gouvernements pour annuler des contrats.

Étant donné les conflits considérables auxquels font face les gouvernements lorsqu'ils examinent les constitutions, je dirais qu'il est important de prévoir une soupape de sécurité pour assurer la participation directe des citoyens. On peut faire en sorte qu'il ne soit possible de recourir à cette soupape que dans des cas extrêmes; l'important c'est qu'elle soit en place. Récemment, le gouvernement de la Colombie-Britannique a adopté une mesure législative prévoyant la révocation et des initiatives de la part des citoyens. La mesure législative est très difficile à déclencher; les barres sont très hautes. Cependant, elle est au moins en place et c'est une avenue qu'il est possible d'emprunter en désespoir de cause. Je crois que l'on pourrait songer à un mécanisme du même genre en ce qui a trait à la formule de modification de la Constitution de notre pays.

Le projet de loi C-110 part de toute évidence d'une bonne intention. Il part de nobles sentiments, mais il est incomplet. Il est possible de parvenir aux même fins en recourant à d'autres moyens. L'une de ces fins, à coup sûr, doit être de s'adapter aux aspirations du Québec dans ce pays ou, à certains égards, à la nervosité du Québec. Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-110 imprime une direction pour avril 1997, c'est-à-dire une nouvelle poussée dans la direction de l'entreprise commune pour le Canada, qui est tout au moins prématurée. Il faut pousser la réflexion.

Vous-mêmes, bien sûr, déciderez du rôle du Sénat dans une situation comme celle-ci. Le dommage créé par ce projet de loi, s'il est adopté, n'est pas irréparable. À mon avis, ce n'est qu'une petite étape de plus dans une erreur de cheminement.

Néanmoins, j'estime qu'il vaudrait la peine de retarder pour l'instant cette mesure législative, en indiquant clairement à la Chambre que si elle veut adopter de nouveau la mesure législative, vous donnerez alors votre assentiment à ses points de vue révisés. Je crois que cela pourrait offrir au gouvernement

work. It could simply allow the existing legislation to expire with the prorogation of Parliament. The new Minister of Intergovernmental Affairs who, clearly, has new and different views on various areas, would have an opportunity to review the situation himself and to consider how, in the circumstances of the day, it might be improved. The government in the lower House could either reaffirm its course, if that were thought wise, or do better should that prove to be possible.

Those are my brief comments to you, Mr. Chairman. I will be as helpful as I can.

**Senator St. Germain:** Thank you, Mr. Gibson, for making the journey out here and for making your views known.

I sit here, hoping that we can find a resolution to the entire unity question in this country, and that Canada will remain united. In your argument you state that the country is either a union or a joint venture. If we were to accept that it is a joint venture, then British Columbians would quickly find themselves as separate entities in the joint venture process, unless there were some drastic changes.

My first question relates to referendums. Do you think the federal government should have to pay for any referendums that we in the province of British Columbia must carry out as a result of constitutional change? As you know, such a move would force British Columbia into holding a referendum, a provision for which is set out in our provincial legislation.

Mr. Gibson: No. I think that should be an obligation of the province of British Columbia. We can certainly afford it. Any referendum held as a result of our provincial legislation would be as a result of our own choice. Therefore we should bear the cost of it.

**Senator St. Germain:** Do you feel that, in spite of the fact that certain other provinces have conducted their own referendums when national referendums have been held, and the federal government has paid for them?

**Mr. Gibson:** I presume you are referring to the funding given to the province of Quebec for the referendum held concerning the Charlottetown Accord?

Senator St. Germain: Yes.

Mr. Gibson: In that case, the argument was that the province of Quebec was saving the federal government money by holding its own referendum. Personally, I would not second-guess the administration of the day in avoiding what could have been a nasty debate. I do not think it cost the country much more money. The federal government, of course, paid for the referendum everywhere else; it ended up paying for it in Quebec as well. Perhaps it paid a few dollars more, but I do not think that is a deal-breaker.

l'occasion rêvée d'améliorer son travail. Cela pourrait simplement permettre que la mesure législative actuelle meure au feuilleton avec la prorogation du Parlement. Le nouveau ministre des Affaires intergouvernementales qui, de toute évidence, a des points de vue nouveaux et différents dans divers domaines, aurait l'occasion de revoir la situation et de déterminer dans quelle mesure, dans les circonstances, on pourrait y apporter des améliorations. Le gouvernement de la Chambre basse pourrait ou réaffirmer sa stratégie, si on la considère sage, ou faire mieux si cela est possible.

Voilà donc les brèves observations que j'avais à faire, monsieur le président. Je vous serai aussi utile que je le pourrai.

Le sénateur St. Germain: Merci, monsieur Gibson de vous être déplacé jusqu'ici et de nous avoir fait part de vos points de vue

Je suis assis ici en espérant que nous pourrons trouver une solution à toute la question de l'unité dans ce pays et que le Canada restera uni. Dans votre argument, vous faites valoir que le pays est soit une union, soit une entreprise commune. Si nous devions accepter cette deuxième option, les Britanno-Colombiens se retrouveraient bien vite comme entités distinctes dans l'entreprise commune, à moins que des changements draconiens soient apportés.

Ma première question porte sur les référendums. Croyez-vous que le gouvernement fédéral devrait avoir à assumer les frais de tout référendum que la province de Colombie-Britannique doit tenir par suite d'une modification constitutionnelle? Comme vous le savez, une initiative obligera la Colombie-Britannique à tenir un référendum, une disposition que prévoit notre mesure législative provinciale.

M. Gibson: Non, je crois que cela devrait incomber à la Colombie-Britannique. Nous pouvons à coup sûr nous le permettre. C'est par choix que nous tiendrions un référendum découlant de notre mesure législative provinciale. Nous devrions donc en assumer le coût.

Le sénateur St. Germain: C'est ce que vous pensez, malgré le fait que certaines autres provinces ont procédé à leur propre consultation populaire lorsqu'ont été tenus des référendums nationaux, et que le gouvernement fédéral a payé pour ces derniers?

M. Gibson: Je suppose que vous faites allusion aux crédits versés à la province de Québec pour le référendum tenu à l'égard de l'Accord de Charlottetown?

### Le sénateur St. Germain: Oui.

M. Gibson: Dans ce cas, l'argument était que la province de Québec épargnait de l'argent au gouvernement fédéral en tenant son propre référendum. Personnellement, je n'essaierai pas de juger la décision prise par l'administration de l'époque, qui a voulu éviter ce qui aurait pu être un débat pénible. Je ne crois pas que cela coûte beaucoup plus cher au pays. Le gouvernement fédéral, bien sûr, a payé pour le référendum partout ailleurs; il a finalement payé pour celui du Québec également. Il a peut-être payé quelques dollars de plus, mais je ne crois pas que cela soit une cause du rejet de l'accord.

Senator St. Germain: I agree. You know the political atmosphere in which we live in the province of British Columbia. The feeling is that things are being done for everyone else, and nothing is being done for us, that we are net payers to the process, and what have you. That is why I ask the question. I respect your views. However, in the same breath, I would be remiss in not pointing out that I think it would cause an uproar in our province.

You say that we should hold up the legislation for now, but if the House of Commons insists, we should pass it. My major concern with passing this legislation is that we have no comprehensive plan from the federal government. Right now, it seems that it is nothing but knee-jerk reactions. We passed a resolution regarding distinct society. Bill C-110 is now before us. The government is also floating trial balloons which seem to be a reaction to what Lucien Bouchard is saying in the province of Quebec. He is saying that Canada is not a real country. Thus, some are now coming up with the figure of 66.66 per cent which will be needed in future referendums, and that if the partition of Canada can take place, then the partition of the province of Quebec can also take place.

Do you not think it is dangerous to get into any of these subjects without a comprehensive plan on the part of the federal government? Do you not think the government should be sharing that plan with all Canadians, as opposed to just members of their caucus coming out with what I think are just trial balloons?

**Mr. Gibson:** Some questions are really statements, senator, and I hear what you are saying. I take your points, senator. If the federal government does have a plan, it is certainly not apparent to anyone. On the other hand, it appears that they now realize they must come up with one. That is progress.

One of the things I notice as I talk to people around the country — and I have contact with many of the so-called "grass roots" groups — is that they want to do something. Some want to reinvent the country while others want to save it. One of the real problems is that, almost to a group, they do not want anything to do with the political classes. That is the reputation of the political class on this constitutional or unity file. They are seen to have blown it. People do not want to be manipulated by politicians. There is a very serious difficulty with that.

At the end of the day, Canada is not a revolutionary society. Therefore, any action that comes to pass will come to pass through our constitutional machinery. That constitutional machinery is managed by politicians. The politicians who manage the unity file are here in Ottawa. Thus far, in my opinion, they have not done what they ought to have done. I think we must give every hope and encouragement that they will do so now, since clearly the problem is so difficult. At the same time, I think the premiers are beginning to make their own contingency plans, something which ought also to be encouraged.

Le sénateur St. Germain: Je suis d'accord. Vous connaissez le climat politique en Colombie-Britannique. Les gens ont l'impression que l'on fait des choses pour tout le monde mais que l'on ne fait rien pour nous, que nous sommes les payeurs nets du processus et que sais-je encore. C'est la raison pour laquelle je pose la question. Je respecte vos points de vue. Cependant, dans la même veine, il serait négligent de ma part de ne pas vous dire que cela déclencherait selon moi une tempête de protestations dans notre province.

D'après vous, il faut retarder l'adoption du projet de loi. Par contre, si la Chambre des communes insiste, il faut l'adopter. Ce qui me préoccupe le plus dans l'adoption du projet de loi à l'étude, c'est que le gouvernement fédéral ne semble pas avoir de stratégie globale. Pour l'instant, il ne semble agir que par réflexe. Nous avons adopté une résolution reconnaissant la société distincte. Nous étudions maintenant le projet de loi C-110. Le gouvernement lance aussi des ballons d'essai en réaction, semble-t-il, à ce que dit Lucien Bouchard au sujet du Québec. Il affirme que le Canada n'est pas vraiment un pays. Donc, pour avoir la majorité lors d'un référendum futur, il faudrait, d'après certains, recueillir 66,66 p. cent des voix. D'autres déclarent que, si le territoire du Canada est divisible, celui du Québec l'est tout autant.

N'estimez-vous pas qu'il est dangereux, de la part du gouvernement fédéral, de se lancer dans de telles discussions sans stratégie globale? Ne croyez-vous pas que le gouvernement devrait partager cette stratégie avec tous les Canadiens, plutôt que de simplement laisser les membres du caucus lancer ce que je crois être des ballons d'essai?

M. Gibson: Certaines de vos questions sont en réalité des déclarations, sénateur, mais je comprends où vous voulez en venir. J'en prends bonne note. Si le gouvernement fédéral a une stratégie, certes, c'est un secret bien gardé. Par contre, il semble qu'il se soit maintenant rendu compte qu'il faut en adopter une. C'est déjà cela de fait.

L'une des choses que je remarque quand je m'entretiens avec des gens, un peu partout au pays — et j'ai des contacts avec de nombreux mouvements de la base —, c'est qu'ils veulent faire quelque chose. Certains souhaitent réinventer le pays, alors que d'autres veulent le sauver. Toutefois, presque tous ces groupes ne veulent rien savoir de la classe politique. C'est la réputation que s'est acquise cette classe dans le dossier constitutionnel, dans le dossier de l'unité. On estime qu'elle a manqué le coche. Les gens ne veulent pas être manipulés par les politiques, ce qui fait sérieusement obstacle.

En fin de compte, le Canada n'est pas une société révolutionnaire. Par conséquent, si quelque chose s'accomplit, ce sera par la voie constitutionnelle. Or, l'appareil constitutionnel est géré par les politiques. Les politiques qui gèrent le dossier de l'unité se trouvent ici, à Ottawa. Jusqu'ici, à mon avis, ils n'ont pas fait ce qu'il fallait. Il est à espérer qu'ils le feront maintenant et il faut les y encourager, puisque, de toute évidence, le problème est extrêmement difficile à résoudre. Simultanément, je crois que les premiers ministres des provinces commencent à élaborer leurs propres stratégies d'intervention, ce qu'il faut aussi encourager. Senator St. Germain: Minister Petter appeared before our committee. I imagine you have read his presentation. In company with many of us, he is concerned about adding vetoes indiscriminately; something which can cause possible gridlocks in any future constitutional matters that need to be dealt with.

He said that, as a representative of British Columbia, he felt that the problem in Quebec could best be solved by reinforcing social and economic programs. Basically, he inferred that, in itself, this action would solve the problems with the province of Quebec. I questioned that. Having been in Ottawa for the last 13 years, and having worked in various capacities, I think the osmosis effect of this situation would be so long in coming that we would find ourselves facing a major upheaval, generated by Lucien Bouchard, before this effect could and would take place. It is also questionable as to whether it would make any difference. What is your view on that?

Mr. Gibson: One of the approaches to the essence of the Canadian union is that the term "social Canada" is being used to define "Canadian". It is fair to say that that is a proposition particularly dear to Minister Petter's party. It is something I have always questioned. There are many more dimensions to being a Canadian than "social Canada". Indeed, we talk about national standards in the social safety net when, in fact, they are weaker there than anywhere else. When you compare the social assistance rates in New Brunswick with those of Ontario, you will see there is an enormous factor of difference, far more than the difference in, for example, the levels of education, which are wholly provincial and which have never had any so-called national standards.

There is an element to "social Canada". There is the concept of a minimum standard for all Canadians, which might be improved province by province. However, I do not think that is the key to national unity.

Senator MacEachen: Mr. Gibson, I have two questions. One has to do with the conditions under which a referendum might be called by the government of British Columbia on the constitutional amendment. Is the government obligated to consult the people on a constitutional amendment with which it disagrees, or is it only obligated to consult when it has the express intention of introducing a resolution in the legislature?

Mr. Gibson: My understanding of the wording of the British Columbia legislation is that it is optional. Having said that, I think it would be a natural protective device for any British Columbia government that had had put to it by the national government a solemn proposition said to be of advantage to Canada. I find it inconceivable that a government of British Columbia, having its own referendum legislation, would decline to consult the people on such a matter. It is a theoretical possibility; I do not think it is a practical one.

Le sénateur St. Germain: Le ministre Petter a témoigné devant notre comité. J'imagine que vous avez lu son exposé. Le fait d'accorder des droits de veto à droite et à gauche, ce qui pourrait créer des impasses dans de futurs dossiers constitutionnels, l'inquiète, comme beaucoup d'entre nous.

Il a déclaré qu'en tant que représentant de la Colombie-Britannique, il estimait que la meilleure façon de régler le problème du Québec était de renforcer les programmes sociaux et économiques. Essentiellement, il a laissé entendre que de telles mesures suffiraient à résoudre les problèmes que l'on connaît au Québec. Personnellement, j'en doute. Après 13 ans de travail à Ottawa, en diverses capacités, je crois que l'effet de telles mesures prendrait du temps à se faire sentir, que nous nous retrouverions confrontés à un bouleversement général provoqué par Lucien Bouchard. Il est également contestable que cela ferait une différence. Qu'en pensez-vous?

M. Gibson: L'union canadienne a pour fondement, entre autres, le fait que les Canadiens se définissent en fonction de leurs programmes sociaux. Il est juste de dire que le parti que représente le ministre Petter a particulièrement à coeur cette définition. J'en ai toujours douté. L'identité canadienne comporte beaucoup plus de dimensions que son simple caractère social. En fait, nous parlons de normes nationales appliquées au filet de sécurité sociale alors qu'en réalité, elles sont plus faibles que partout ailleurs. Quand on compare l'aide sociale consentie au Nouveau-Brunswick par opposition à celle de l'Ontario, on constate qu'il existe une énorme différence, une différence beaucoup plus prononcée que, par exemple, dans le secteur de l'éducation, domaine de compétence exclusivement provinciale qui n'a jamais été régi par de prétendues normes nationales.

L'identité canadienne comprend certes une dimension sociale, soit la notion de normes minimales appliquées à tous les Canadiens, qui pourrait être améliorée, province par province. Toutefois, je ne crois pas que ce soit là la clé de l'unité nationale.

Le sénateur MacEachen: Monsieur Gibson, j'ai deux questions à vous poser. L'une a trait aux circonstances dans lesquelles le gouvernement de la Colombie-Britannique pourrait tenir un référendum au sujet d'une modification constitutionnelle. Le gouvernement est-il obligé de consulter la population au sujet d'une modification constitutionnelle avec laquelle il est en désaccord, ou est-il obligé de la consulter uniquement lorsqu'il a l'intention expresse de déposer une motion de résolution à l'assemblée législative?

M. Gibson: D'après le libellé de la loi de la Colombie-Britannique, cette consultation est facultative. Cela étant dit, je crois qu'il serait naturel que le gouvernement de la Colombie-Britannique veuille se protéger si le gouvernement national lui soumettait une proposition solennelle réputée avantageuse pour le Canada. Il est inconcevable, à mon avis, qu'un gouvernement de la Colombie-Britannique, ayant déjà en place sa propre loi référendaire, renonce à consulter la population dans une telle éventualité. En théorie, cela serait possible, mais cela ne serait pas pratique.

**Senator MacEachen:** The government might take the view, "We totally disagree. Therefore, we do not want to carry it any further. Why should we put it to the people?" I take it that that would be possible, would it not?

Mr. Gibson: That would be possible. You are much more of a politician than I, senator. However, it seems to me that that would be political suicide, and unnecessary. One would be much better off to say, "We will see if we reflect the views of our people, and we will do what they say on this matter."

Senator MacEachen: You know that suicide takes place in politics.

Mr. Gibson: It does, but assisted suicide is still against the law.

Senator MacEachen: In your document you refer to the wise advice of Claude Ryan. I also found his advice quite wise. However, I was a bit unclear — and I must go back to his testimony — as to whether his concern with respect to the bypassing of the provincial legislature had to do with introducing a motion by a minister in the House of Commons, or to bypassing the legislature with respect to constitutional amendment. There is no way that a constitutional amendment can be effected without the consent of the requisite number of legislatures. I do not see anything in this bill that removes that necessity.

In the circumstances I have described, I admit that the government could seek the consent of the people to introduce a motion in the House of Commons. However, that would not bypass the right of the legislature to decide whether it wanted to give effect to that constitutional amendment. Not having been able to understand exactly what Mr. Ryan had in mind, I should like to know what you have in mind when you raise the question of bypassing the legislature.

Mr. Gibson: I did not have an opportunity to read Mr. Ryan's testimony. However, I have spoken to him on the telephone since then. Therefore, my understanding is based on that conversation. There are others here who can describe this better than I can. My sense of the position of the National Assembly in the province of Quebec is one that is rather more sacred than the approbation given legislatures in other provinces. Insofar as Quebec is concerned, perhaps Mr. Ryan's views relate to this particular stature of the National Assembly.

My endorsement of the concern about the end-run is based on a different concept. It seems to me that the two orders of government in our country ought to be equal in constitutional terms. That means that they ought to have equal constitutional abilities to influence the situation. If we have a situation wherein we have a quasi-constitutional piece of legislation like this, the Government of Canada has the ability to end-run provinces where it chooses to do so, but no single province has the ability to end-run the Government of Canada by the same technique, and to require a national referendum. It then seems to me that we have a

Le sénateur MacEachen: Le gouvernement pourrait décider qu'il est tout à fait opposé à la proposition, qu'il ne veut pas y consentir et qu'il n'a donc pas besoin de consulter la population. Je suppose que cela serait possible, n'est-ce pas?

M. Gibson: Ce serait effectivement possible. Vous maîtrisez bien mieux que moi les subtilités de la politique, sénateur. Toutefois, il me semble qu'une telle décision serait un suicide politique et qu'il serait inutile d'agir ainsi. Ce serait beaucoup mieux de dire: «Voyons si c'est ce que pense la population de la Colombie-Britannique et agissons en fonction de ce qu'elle décide».

Le sénateur MacEachen: Vous savez que le suicide existe en politique.

M. Gibson: Effectivement, mais la loi interdit encore l'aide au suicide.

Le sénateur MacEachen: Dans votre mémoire, vous faites allusion aux sages conseils de Claude Ryan. Moi-même, j'ai jugé que ses conseils étaient fort sages. Cependant, je n'ai pas trop compris — et il faut s'en reporter à son témoignage — si c'est la possibilité de contourner l'assemblée législative provinciale pour faire déposer, par un ministre, une motion à la Chambre des communes ou pour apporter une modification constitutionnelle qui l'inquiète. Il est impossible d'apporter une modification constitutionnelle sans le consentement du nombre requis d'assemblées législatives. Je ne vois rien dans le projet de loi à l'étude qui élimine cette exigence.

Dans les circonstances que j'ai décrites, j'avoue que le gouvernement pourrait chercher à obtenir le consentement de la population sans déposer de motion à la Chambre des communes. Cependant, il se trouverait alors à passer outre aux droits qu'a l'assemblée législative de décider si elle veut donner effet à cette modification constitutionnelle. Comme je n'ai pu me faire une idée de ce que M. Ryan avait en tête, j'aimerais savoir de quoi vous parlez lorsque vous soulevez la question de contourner l'assemblée législative.

M. Gibson: Je n'ai pas eu l'occasion de lire le témoignage de M. Ryan. Cependant, je lui ai parlé au téléphone depuis lors. Par conséquent, ce qu'en j'en sais se fonde sur cette conversation téléphonique. D'autres ici présents peuvent décrire cette position mieux que moi. Je crois que la volonté de l'Assemblée nationale, au Québec, a un caractère un peu plus sacré que celle de l'assemblée législative des autres provinces. Dans la mesure où le Québec est concerné, M. Ryan faisait peut-être référence à ce fait particulier.

La possibilité que l'on contourne l'assemblée législative me préoccupe pour une raison différente. Il me semble que les deux ordres de gouvernement de notre pays devraient être sur un pied d'égalité dans les dossiers constitutionnels. Cela signifie qu'en termes constitutionnels, ils devraient pouvoir exercer la même influence. Ainsi, dans la situation actuelle, c'est-à-dire en ce qui concerne le texte législatif quasi constitutionnel à l'étude, le gouvernement du Canada peut contourner les provinces à son gré, mais les provinces ne peuvent avoir recours à la même technique, ni exiger la tenue d'un référendum national. Il me semble donc

lack of symmetry. If the legislation was such as to provide symmetry, I would have no objection to it.

Senator MacEachen: I understand that. Thank you very much.

**Senator Carney:** I am not sure that my colleagues understand that, in being addressed by Mr. Gibson, we are being addressed by a former politician, or a current politician.

Mr. Gibson: It is former, I assure you.

**Senator Carney:** He is a former politician who has given distinguished service to the province as the former Liberal leader in the legislature. Therefore, he is speaking with some knowledge of how the provincial system works.

It is interesting to me that you have kind words about the Senate, since you have never been a particular fan of the Senate. It is reassuring to find that you think we have a useful role to play in relation to this particular bill.

However, I find you ambivalent about the role of B.C. in this matter. You raise questions about Minister Petter's opposition to regional vetoes. In fairness, Minister Petter put forward his view that one of the problems with regional vetoes is that they will foster disunity, and that such a system is fraught with problems, one of which is the creation of four classes of provinces. As a British Columbian, you know how much British Columbians dislike this concept of different classes of provinces.

My first question is quite simple: Do you disagree with Mr. Petter's statement that the creation of four classes of provinces — first class, second class, third class and fourth class — is an inherently divisive notion that will ultimately undermine, not strengthen, the commitment to national unity? In your ambivalence, do you support him or not?

Mr. Gibson: First, perhaps, I could comment on the notion of my ambivalence. I attempted to be as helpful as I could by giving both sides of the argument as it might come from British Columbia. My own view is not ambivalent at all. I believe that British Columbia's position in Confederation ought to be improved. Therefore, I believe we ought to acquire every negotiating lever we can in order to achieve that end. There is no ambivalence there.

In respect of the equality or inequality of provinces, I think these are powerfully charged words.

I would like to leave the question of Canada for a moment and turn to that of the European Union.

**Senator Carney:** We do not have time. We have heard more than we need to on the European Union.

Mr. Gibson: Nevertheless, I want to tell you that the European Union contains 15 vigorously distinct societies, all of which are essentially equal. However, there are also differences. Germany has a different voting weight than Luxembourg. Is it an unequal country? This kind of argument poses some problems and sometimes leads us astray from what we want to achieve.

qu'il y a manque de symétrie. Si le texte de loi prévoyait une telle symétrie, je n'y serais pas opposé.

Le sénateur MacEachen: Je comprends votre point de vue. Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Carney: Je ne suis pas sûre que mes collègues savent que M. Gibson a déjà fait ou fait actuellement de la politique.

M. Gibson: Je n'en fais plus, je vous l'assure.

Le sénateur Carney: Il est donc un ancien politique qui s'est distingué à l'assemblée législative de la province en tant que chef libéral. Par conséquent, il connaît bien les rouages du régime provincial.

Je suis intriguée par vos propos bienveillants à l'égard du Sénat, car vous n'avez jamais été un partisan particulièrement chaud de cette institution. Que vous jugiez que nous avons un rôle utile à jouer en ce qui concerne le projet de loi à l'étude me rassure.

Toutefois, votre exposé est ambivalent quant au rôle de la Colombie-Britannique dans ce dossier. Vous soulevez des questions au sujet de l'opposition du ministre Petter au droit de veto régional. En toute équité, le ministre Petter a expliqué que l'une des difficultés que lui posait le droit de veto régional, c'est qu'il favorisera la désunion et qu'une telle voie est semée d'embûches du fait, entre autres, qu'elle établit quatre catégories de provinces. Étant vous-même de la Colombie-Britannique, vous savez à quel point cette hiérarchisation déplaît à la population de la province.

Ma première question est fort simple: êtes-vous en désaccord avec M. Petter lorsqu'il affirme que la création de quatre catégories de provinces — de premier, de deuxième, de troisième et de quatrième ordre — est en soi source de division qui, en bout de ligne, sapera plutôt que de renforcer l'engagement en matière d'unité nationale? En dépit de l'ambivalence de vos propos, êtes-vous d'accord avec lui ou non?

M. Gibson: Je devrais peut-être commencer par vous expliquer mon ambivalence. J'ai essayé de me rendre le plus utile possible en faisant valoir les arguments pour et contre du point de vue de la Colombie-Britannique. Par contre, ma position personnelle est sans équivoque. J'estime que la position de la Colombie-Britannique au sein de la fédération devrait être améliorée. Par conséquent, je suis en faveur de tout moyen de négociation que nous pourrions obtenir à cette fin. Il n'y a pas d'ambivalence là.

En ce qui concerne l'égalité ou l'inégalité des provinces, vous utilisez là, à mon avis, des mots très évocateurs.

J'aimerais laisser là la question du Canada pour l'instant et parler de l'Union européenne.

Le sénateur Carney: Nous n'en avons pas le temps. Nous avons déjà parlé longuement de l'Union européenne.

M. Gibson: Je tiens néanmoins à souligner que l'Union européenne regroupe 15 sociétés très distinctes, qui sont toutes essentiellement égales. Toutefois, il existe aussi des différences. Ainsi, le vote de l'Allemagne a plus de poids que celui du Luxembourg. Peut-on dire pour autant qu'il y ait inégalité entre les deux? Ce genre d'argument pose des problèmes et nous fait parfois dévier de la voie que nous nous sommes choisie.

**Senator Carney:** Are you suggesting that the confederation that is Canada should adopt the European Union concept of a quasi-country?

Mr. Gibson: There is also a weighted voting system in the United States Congress, which is a much more centralized country than Canada. These things happen at both ends of the scale.

**Senator Carney:** That is another ambivalent statement, but we agree fundamentally on the position that British Columbia needs all the levers available to it to deal with our concerns.

My second question deals with the ambivalence of your advice to this Senate committee on what to do with this bill. In your written statement, you say that the bill is a political mistake. However, you did not say that in your verbal commitment. On the one hand, you are telling us not to block the bill, but on the other, you are telling us to send it back to the House of Commons. I am not exactly sure how we do that. At the end of the day, either we amend it, pass it, send it back, or defeat it. You are being so politically neutral here that it is hard to read your intentions. What should we do with this bill?

**Mr. Gibson:** There was no intended ambivalence. I think you should either amend it in the way that I propose, or you should block it. By "block it" I mean defeat it with the stipulation that if the lower House insists —

**Senator Carney:** That is the way the Senate works. If they want to do it again, we say, "Over our dead body."

Senator Murray: It does not come back. It goes nowhere.

Senator MacEachen: It stays in the mortuary.

**Senator Carney:** Is it your advice that we not pass the bill in its present form?

Mr. Gibson: Yes.

**Senator Carney:** For the record, Mr. Gibson is not nearly so politically ambivalent in the column he writes for *The Vancouver Sun*.

Mr. Gibson: I take that as a compliment from a former journalist.

Senator Beaudoin: I should like to come back to the proposition of Mr. Claude Ryan. He suggested that we go back to provincial consent. Of course, Bill C-110 is of such a nature that the government, in asking the opinions of the five regions, may do what it wants. It may consult the legislative assembly, the people of the province concerned, or the government. Claude Ryan suggested that we not go over the head of the National Assembly, and that we restore that obligation in Bill C-110.

Le sénateur Carney: Êtes-vous en train de dire que la fédération canadienne devrait adopter le concept d'un quasi-pays comme c'est le cas de l'Union européenne?

M. Gibson: Il existe aussi un régime de voix pondérées au Congrès des États-Unis, pays beaucoup plus centralisé que le Canada. Il existe des exemples des deux extrêmes.

Le sénateur Carney: Voilà une autre déclaration ambivalente, mais nous sommes essentiellement d'accord pour dire que la Colombie-Britannique a besoin de tous les leviers qu'elle peut obtenir pour faire tenir compte de ses préoccupations.

Ma seconde question a trait à l'ambivalence des conseils que vous avez donnés à notre comité sénatorial quant à ce qu'il faut faire du projet de loi à l'étude. Dans votre mémoire, vous dites que le projet de loi est un mauvais calcul politique. Par contre, vous n'avez pas repris cette affirmation dans votre exposé. D'une part, vous nous dites de ne pas faire entrave au projet de loi et, d'autre part, vous nous conseillez de le renvoyer à la Chambre des communes. J'ignore au juste ce que vous nous recommandez de faire. En bout de ligne, soit que nous le modifions, que nous l'adoptons et que nous le renvoyons, ou bien nous le rejetons. Votre position est si politiquement neutre qu'il est difficile de voir où vous voulez en venir. Que devrions-nous faire de ce projet de loi?

M. Gibson: Je ne projetais pas d'être ambivalent. À mon avis, il faut soit le modifier dans le sens que je propose ou le rejeter. Par «rejeter», j'entends voter contre en précisant que si la Chambre basse insiste...

Le sénateur Carney: C'est ainsi que cela se passe au Sénat. Si la Chambre veut renvoyer à nouveau le projet de loi, nous répondons qu'il n'en est pas question.

Le sénateur Murray: Le projet de loi ne nous est pas renvoyé. Il ne va nulle part.

Le sénateur MacEachen: Il va à la morgue.

Le sénateur Carney: Nous conseillez-vous de ne pas adopter le projet de loi dans sa forme actuelle?

M. Gibson: Oui.

Le sénateur Carney: Je tiens à dire publiquement que M. Gibson n'est certes pas aussi ambivalent, sur le plan politique, dans la chronique qu'il rédige pour le *Vancouver Sun*.

M. Gibson: Venant d'une ex-journaliste, cette déclaration est un compliment.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais que nous en revenions à la proposition de M. Claude Ryan. Il a proposé que nous en revenions au principe du consentement provincial. Bien sûr, le projet de loi C-110 est de nature telle que le gouvernement, lorsqu'il demande l'opinion des cinq régions, est libre d'agir comme il le veut. Ainsi, il peut décider de consulter l'assemblée législative, la population de la province visée ou son gouvernement. M. Ryan a proposé que nous ne contournions pas l'Assemblée nationale et que nous rétablissions l'obligation de la consulter dans le projet de loi C-110.

In the actual amending formula, as Senator MacEachen has said very clearly, the Parliament of Canada, or at least the two Houses plus the legislative assembly of each province, are the legal actors. However, Bill C-110 follows another path. The Government of Canada, because the ministers of the Crown form that government, has three possibilities.

I am impressed by the argument of Mr. Ryan. After all, in a federation, the powers are divided between the central authority—the Parliament of Canada—and the 10 legislative assemblies. The power is in Parliament; the power is in the provincial legislatures.

I should like to have your clear-cut opinion on the proposal from Claude Ryan, because it has its merits. I understand why the government has proposed that measure in Bill C-110, and I understand the government of Quebec may say "no" because the government is sovereigntist. Perhaps the people of Quebec will say "yes", but it is not easy to have a "no" from the National Assembly and a "yes" from the people of Quebec. It will be difficult, politically speaking. I should like your opinion on the precise case of Quebec as stated by Claude Ryan.

Mr. Gibson: For the purposes of Bill C-110, it seems to me that the signification of assent by a province should be by the provincial legislature, not by the government and not by a separate referendum. That having been said, I would not want anything I say to imply that I am opposed to the Government of Canada having the right to consult the citizens of this country directly on constitutional matters. In my opinion, that is a very important power which should not only be preserved but should be expanded.

You heard my suggestion that such a power should be incorporated in a very formal way into our constitutional amending formula. I do believe that, for the narrow purposes of this bill, it is a distraction and a complication which makes the situation worse.

Senator Beaudoin: As you remember, with respect to the Charlottetown Accord process, this had been accepted by everyone, if I am not mistaken, yet the accord itself was very clearly rejected in many parts of this country. Of course, the referendum was not binding legally. The accord, then, was perfectly legal and could have been used. However, in practice, a clear-cut referendum responding to a straightforward question is as though the referendum process were part of the Constitution. Who could imagine the eleven first ministers ignoring the defeat of the Charlottetown Accord in a national referendum? Democratically, it would be impossible.

We are already in a difficult situation in our country regarding our formula of amendment and the requirements for referenda in the west, at the centre, and nearly everywhere else. Now we are adding another obligation to those who govern this country. I have even some doubts about the referenda and the extent to which they are binding on a provincial government. The referendum may be illegal because it is the constitutional prerogative of a National Assembly or of a provincial legislative assembly to govern as it

Dans la procédure de modification actuelle, comme l'a bien expliqué le sénateur MacEachen, le Parlement du Canada ou, du moins, les deux Chambres, plus l'assemblée législative de chaque province, sont ceux qui ont légalement le droit d'intervenir. Cependant, le projet de loi C-110 propose une autre voie. Le gouvernement du Canada, parce qu'il est formé des ministres de la Couronne, dispose de trois possibilités.

J'ai été impressionné par l'argumentation de M. Ryan. Après tout, au sein de notre fédération, les pouvoirs sont partagés entre l'autorité centrale — le Parlement du Canada — et les dix assemblées législatives provinciales. Le pouvoir réside donc au Parlement et dans les assemblées législatives provinciales.

J'aimerais avoir votre franche opinion au sujet de la proposition faite par M. Ryan, car elle a du mérite. Je comprends pourquoi le gouvernement a proposé cette mesure dans le projet de loi C-110 et je comprends pourquoi le gouvernement du Québec pourrait s'y opposer, parce qu'il est souverainiste. La population du Québec serait peut-être d'un avis contraire, mais que ferait-on si l'Assemblée nationale refusait et que la population du Québec acceptait? Sur le plan politique, pareille situation serait problématique. J'aimerais savoir ce que vous pensez du scénario québécois décrit par Claude Ryan.

M. Gibson: Aux fins d'application du projet de loi C-110, il me semble que le consentement de la province doit être obtenu de l'assemblée législative provinciale plutôt que de son gouvernement ou de sa population. Cela étant dit, je ne voudrais pas faire croire que je suis opposé à ce que le gouvernement du Canada ait le droit de consulter directement les Canadiens en matière constitutionnelle. À mon avis, il faudrait non seulement conserver cet important pouvoir, mais en élargir la portée.

Vous m'avez entendu proposer qu'un tel pouvoir soit intégré officiellement à notre procédure de modification constitutionnelle. Je suis d'avis qu'aux strictes fins d'application, le projet de loi à l'étude est source de distraction et de complications qui aggravent la situation.

Le sénateur Beaudoin: À moins de faire erreur, je crois que, durant les négociations de l'Accord de Charlottetown, tous avaient accepté ce principe et, pourtant, l'accord a été très clairement rejeté par de nombreuses régions du pays. Bien sûr, les résultats d'un référendum ne sont pas exécutoires, légalement. L'accord était donc parfaitement légal et aurait pu être mis en oeuvre. Cependant, en termes concrets, le résultat net d'un référendum sur une question sans ambiguïté a presque valeur constitutionnelle. Pouvez-vous concevoir que les onze premiers ministres aient ignoré le rejet de l'Accord de Charlottetown lors du référendum national? Démocratiquement, cela aurait été impensable.

Déjà, la situation au pays est difficile en ce qui concerne la procédure de modification et les conditions à remplir pour tenir des référendums dans l'Ouest, dans le centre et presque partout ailleurs. Voilà que nous ajoutons une autre obligation. Personnellement, je doute que les gouvernements provinciaux soient obligés de tenir compte du résultat d'un référendum. Ces exigences pourraient être illégales car, aux termes de la Constitution, c'est à l'Assemblée nationale ou à l'assemblée législative d'une province

sees fit. However, I have serious doubts that such a house can be legally precluded from acting because of a provincial referendum. I do not know if that is the case.

Senator Carstairs has raised the question of the extent to which referenda are binding in the west. If they are legally binding, my impression is that they are unconstitutional. I do not know what you think about that.

Mr. Gibson: Certainly the reference of 1919, I think it was, suggested that the Crown prerogative cannot be bound by a referendum.

Senator Beaudoin: That is right.

Mr. Gibson: That having been said, I am not certain that it is constitutional for a law to demand that the government of British Columbia must take advice from its citizenry and must pay attention to that advice. We could put it to a court, I suppose. Whether or not it is constitutional, that law is very widely supported in the province of British Columbia. If a court were to set it aside, there would be considerable agitation to find a way to make it legal again, because the people want this proposition retained.

**Senator Beaudoin:** The Australians settled that point; they put the referendum in their Constitution. Canadians have done otherwise. We favour parliamentary supremacy, and we give power to the provincial legislatures. Those are the two points I wanted to raise.

**Mr. Gibson:** We are cautious people; we still have the monarch. The Australians are dealing with that issue, too.

Senator Beaudoin: That is another debate.

**Senator Gauthier:** Mr. Gibson, I want to come back to the Ryan proposal. Others, too, have suggested that we look at the possibility of clarifying that provincial consent approach.

The present government in Quebec is hostile to any constitutional initiative on the part of anyone. It wants only to talk about secession or separation. In that situation, we must consider your comments and those of Mr. Ryan in relation only to Bill C-110. I am not referring to the constitutional requirements regarding the legislatures.

You are recognized around this table as a former politician who has some understanding of this process. Do you not think that a provincial referendum in Quebec would be a good tool to have in the federal government's backpack? If we presume that all the other provinces and the federal government can agree following a productive process of consultation, what would we do if the government of Quebec still said, "No way"?

We could go the 7-50 route. This Bill C-110 only ties the minister of the Crown. It does not tie any backbencher or any province. As a matter of fact, B.C. could propose to amend the Constitution by selling the proposal to the other provinces, and

qu'il appartient de gouverner comme elle le juge bon. Je ne suis vraiment pas certain qu'une telle assemblée pourra, légalement, être empêchée d'agir en raison d'un référendum provincial. Je ne sais qu'en penser.

Le sénateur Carstairs s'est interrogée sur le caractère exécutoire des référendums dans l'Ouest. Si, légalement, ils sont exécutoires, j'ai l'impression qu'ils sont inconstitutionnels. Qu'en pensezvous?

M. Gibson: Le renvoi de 1919, je crois, laisse certes entendre que la prérogative de la Couronne ne peut être entravée par un référendum.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

M. Gibson: Cela étant dit, je ne suis pas sûr qu'une loi qui oblige le gouvernement de la Colombie-Britannique à consulter sa population et à tenir compte de sa volonté soit constitutionnelle. Je suppose qu'il faudrait en saisir un tribunal. Toutefois, qu'elle soit constitutionnelle ou pas, la loi est très populaire dans la province de Colombie-Britannique. Si un tribunal devait l'invalider, beaucoup d'efforts seraient déployés pour trouver un moyen de la rendre légale, car la population souhaite conserver cette forme de consultation.

Le sénateur Beaudoin: Les Australiens ont réglé la question: ils ont inscrit le référendum dans leur Constitution. Les Canadiens en ont décidé autrement. Nous favorisons la suprématie du Parlement et nous conférons le pouvoir aux assemblées législatives provinciales. Voilà les deux points que je souhaitais soulever.

M. Gibson: Nous sommes un peuple prudent; nous avons toujours une reine. Les Australiens sont aussi en train de régler cette question.

Le sénateur Beaudoin: C'est un tout autre débat.

Le sénateur Gauthier: M. Gibson, j'aimerais en revenir à ce qu'a proposé M. Ryan. D'autres, aussi, ont proposé que nous examinions la possibilité de mieux définir le consentement des provinces.

L'actuel régime au pouvoir à Québec est hostile à toute initiative constitutionnelle, quelle qu'en soit la source. Le seul sujet qui l'intéresse, c'est la sécession, la séparation. C'est pourquoi nous devons étudier vos commentaires et ceux de M. Ryan dans l'optique uniquement du projet de loi C-110. Il n'est pas question des exigences constitutionnelles concernant les assemblées législatives.

Tout le monde ici vous reconnaît une certaine connaissance du processus en tant qu'ex-politique. Selon vous, le gouvernement fédéral aurait-il avantage à compter, parmi les outils à sa disposition, la tenue d'un référendum provincial au Québec? Si nous supposons que toutes les autres provinces et que le gouvernement fédéral peuvent s'entendre après la tenue d'une consultation utile, que ferions-nous si le gouvernement du Québec persistait à dire: «Il n'en est pas question»?

Nous pourrions alors opter pour la règle du 7-50. Le projet de loi à l'étude ne vise que les ministres de la Couronne. Les députés d'arrière-banc et les provinces seraient donc libres d'agir. En fait, la Colombie-Britannique pourrait proposer que soit modifiée la

the 7-50 formula would work. Bill C-110 is absolutely irrelevant. As a matter of fact, it is a big yawn.

Senator Carney: Certainly, in B.C. it is a big yawn.

Senator Gauthier: It could be. I may do something about it.

However, if Bill C-110 is not a big yawn and is, instead, a useful approach to a political problem, why do you say that we must absolutely amend this bill to clarify provincial consent? That is but a political response to a political situation. There is nothing constitutional about Bill C-110; it does not amend the Constitution or the 7-50 formula.

You are proposing that we amend the 7-50 formula to a 7-80 formula. That is a proposal for a constitutional amendment which would be more far-reaching than Bill C-110. We have no authority to do that here; we do not have that kind of power, but that is another subject.

Why would you object to that, knowing what I have just told you and knowing that the future of this country may be at stake?

Mr. Gibson: If I understand your scenario correctly, there would be a general approval in the country for a specific move which would be covered by Bill C-110, a constitutional amendment of some sort. The legislature of the province of Ouebec would refuse to endorse it.

Senator Gauthier: The government of Quebec would refuse.

Mr. Gibson: The government would refuse to endorse it. Both are controlled by the same party. In that event, then, the federal government would propose to go around the National Assembly and put the question directly to the people.

There are experts in this field far more knowledgeable than I. However, it seems to me that such an action would be seen in Quebec as a singling-out of the province for a special sort of attack by the Government of Canada.

I am on the record as recommending that the Government of Canada put together an important constitutional initiative and put it in a referendum to all of Canada. It seems to me that, in that way, you would be treating everyone the same. My concern is with distinguishing among provinces and treating them differently in that regard because special status is not always a good thing.

I believe that, for the purposes of Bill C-110, which after all is not a very important area of constitutional reform, one had better avoid this argument.

**Senator Gauthier:** I think you are clear on that one. I do not agree with you, but you are clear.

**The Chairman:** Mr. Gibson, effectively, what is the difference between going to the people through a provincial election or going to the people through a federally-sponsored referendum

Constitution à en vendant l'idée aux autres provinces, et la règle du 7-50 serait efficace. Le projet de loi C-110 n'entre absolument pas en jeu. En fait, il suscite l'indifférence générale.

Le sénateur Carney: Certes, c'est le cas en Colombie-Britannique.

Le sénateur Gauthier: C'est peut-être le cas. Je ferai peut-être quelque chose pour changer cela.

Quoi qu'il en soit, si le projet de loi C-110 n'est pas insignifiant et qu'il représente plutôt une façon utile de régler un problème politique, pourquoi estimez-vous que nous devons absolument le modifier pour clarifier le consentement des provinces? Je ne vois là qu'une réaction politique à une situation politique. Le projet de loi C-110 n'a rien de constitutionnel; il ne modifie pas la Constitution, ni la règle du 7-50.

Vous proposez que nous modifiions la règle du 7-50 pour en faire une règle du 7-80. Il s'agit-là d'une proposition de modification constitutionnelle dont la portée est beaucoup plus grande que celle du projet de loi C-110. Nous n'avons pas l'autorité de le faire; nous n'avons pas ce genre de pouvoir, mais il s'agit-là d'une autre paire de manches.

Seriez-vous opposé à cette idée, après ce que je viens de vous dire et conscient que l'avenir du pays pourrait être en jeu?

M. Gibson: Si j'ai bien compris votre scénario, il existerait au pays un mouvement d'appui général pour une mesure précise visée par le projet de loi C-110, une modification constitutionnelle en quelque sorte. L'Assemblée nationale du Québec refuserait d'y consentir.

Le sénateur Gauthier: Le gouvernement du Québec refuserait.

M. Gibson: Le gouvernement refuserait de l'appuyer. Remarquez que les deux sont contrôlés par le même parti. À ce moment, le gouvernement fédéral proposerait de contourner l'Assemblée nationale et de poser la question directement à la population.

Il existe des experts dans ce domaine qui s'y connaissent beaucoup mieux que moi. Cependant, il me semble qu'un tel geste serait perçu, au Québec, comme un moyen d'isoler la province, d'en faire la cible d'une attaque spéciale du gouvernement du Canada.

Je recommande officiellement que le gouvernement du Canada mette sur pied une importante initiative constitutionnelle et qu'il tienne un référendum à son sujet dans tout le Canada. Il me semble qu'ainsi, tous seraient traités de la même façon. Établir des distinctions parmi les provinces et les traiter différemment m'inquiète, car un traitement spécial n'est pas toujours une bonne chose.

À mon avis, il vaut mieux, aux fins d'application du projet de loi C-110, qui, après tout, ne représente pas un domaine très important de réforme constitutionnelle, éviter ce genre d'argument.

Le sénateur Gauthier: Vos propos à ce sujet sont clairs. Je ne suis pas d'accord avec vous, mais votre réponse est nette.

Le président: Monsieur Gibson, concrètement, quelle est la différence entre consulter la population au moyen d'une élection provinciale ou la consulter par voie d'un référendum parrainé par

in a given province? Is it not simply an issue that, in the fullness of time, would be dealt with by a provincial election?

Mr. Gibson: The conventional wisdom, at least, is that people vote in elections based on a far broader range of issues than in a referendum where the topic is restricted. In an election, voters are inevitably commenting on personalities as much as policy. Where you are commenting on policy, you are commenting on a whole bag of policy. One of the reasons why I particularly like referenda as a tool of direct democracy is that it does allow the identification and the precise testing of the public will on a given issue, rather than the far more amorphous answer which is given in an election.

**Senator Murray:** Mr. Gibson and I go back about 30 years when we were both here as political assistants during the Pearson government of the 1960s; he on one side and I on the other.

Some of these same issues were vexing political leaders in those days. We do not seem to be making much progress on some of them. I thought the Fulton-Favreau formula was pretty good, as a matter of fact, and I rejoiced at the Victoria formula. I was not a supporter of — and in fact voted against — the 1982 act. After that there was the Meech Lake Accord and then the Charlottetown Accord. I am not sure that it is getting better.

In recent years, Mr. Gibson has been a prolific writer and commentator on these issues, and he is too modest to plug his book so I will do it for him. *Thirty Million Musketeers* is the name of the book, and it came out within the past few months. Like everything else he has been writing, in various publications such as the *Fraser Forum* and *Policy Options* and so on, it is extremely stimulating and very encouraging in many ways.

One of the encouraging things I have noted in reading much of what has been written recently is that there is a real convergence of views between what you and a number of other people have been getting at. Gordon Robertson, Professor Lenihan and Roger Tassé have a book out, as does André Burelle, along with a number of others, discussing the possible future shape and management of the federation, some joint management of the federal spending power. Mr. Gibson suggests a federal council.

By the way, Senator Carney, I think Mr. Gibson has set aside the idea of the Three-E Senate in favour of the federal council as a much more legitimate expression of federalism. Mr. Gibson, I think, and some of the others, favour a greater use of concurrency. There are now only three or four areas in which there is concurrent jurisdiction, some of them with federal paramountcy, some with provincial.

All of it is interesting, stimulating and promising for the future, but getting there from here is the problem. The roadblock, if I can put it that way, the one issue that threatens to end it all, is the place of Quebec in Confederation. It seems to me that in order to get there, we must resolve the problem. I do not think it can be

le gouvernement fédéral dans une province particulière? N'est-ce pas simplement une question qui, avec le temps, serait réglée dans le cadre d'une élection provinciale?

M. Gibson: Il est au moins couramment admis que, dans le cadre d'une élection, la population se prononce sur une gamme beaucoup plus variée de questions que dans le cadre d'un référendum, où il n'y a qu'un seul sujet. Lors d'une élection, les électeurs jugent inévitablement les personnalités autant que la politique. Lorsque vous jugez de la politique d'un parti, vous jugez de toute une panoplie de programmes. L'une des raisons pour lesquelles les référendums comme outils de démocratie directe me plaisent tant, c'est qu'ils permettent de connaître exactement la volonté de la population dans un dossier particulier, par opposition à la réponse beaucoup plus floue que fournit l'élection.

Le sénateur Murray: M. Gibson et moi nous connaissons depuis 30 ans environ, lorsque nous étions tous deux adjoints politiques à Ottawa sous le règne Pearson des années 1960; il travaillait pour un camp, moi pour l'autre.

Les dirigeants politiques étaient alors aux prises avec certaines des mêmes questions. Il ne semble pas que nous ayons fait beaucoup de chemin à cet égard. En fait, j'estimais que la formule Fulton-Favreau était assez bonne, et la formule de Victoria me ravissait. Je n'étais pas un partisan de la loi de 1982 — en fait, j'ai voté contre celle-là. Puis sont survenus l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown. Je ne suis pas sûr que la situation soit bien meilleure maintenant.

Depuis quelques années, M. Gibson écrit beaucoup au sujet de ces questions et il les commente abondamment. S'il est trop modeste pour faire la publicité de son livre, je le ferai pour lui. Son ouvrage, paru depuis quelques mois, s'intitule *Thirty Million Musketeers*. Comme tout ce que M. Gibson écrit dans diverses publications comme *Fraser Forum* et *Policy Options*, son livre est extrêmement intéressant et redonne espoir.

L'un des faits encourageants que je remarque dans bien des écrits récents, c'est qu'il existe une convergence de vues réelle entre vous et de nombreux autres auteurs. Gordon Robertson, le professeur Lenihan et Roger Tassé ont publié un livre, tout comme André Burelle et d'autres, dans lequel ils abordent la structure et la gestion futures de la fédération, de même qu'une certaine forme de cogestion du pouvoir fédéral de dépenser. M. Gibson suggère la création d'un conseil fédéral.

Soit dit en passant, sénateur Carney, je crois que M. Gibson a écarté l'idée d'un Sénat élu en faveur du conseil fédéral, moyen beaucoup plus légitime d'expression du fédéralisme. M. Gibson et certains autres prônent un plus grand recours aux compétences communes. Actuellement, il n'existe que trois ou quatre domaines dans lesquels il y a compétence commune: dans certains d'entre eux, la suprématie revient au fédéral alors que, dans d'autres, elle revient à la province.

Tout cela est fort intéressant, stimulant et prometteur, mais encore faut-il trouver un moyen de le faire. Le grand obstacle, si je puis m'exprimer ainsi, l'unique question qui menace de tout faire éclater, est la place du Québec au sein de la fédération. Il me semble qu'il faudra d'abord régler cette question. Je ne crois pas resolved short of a constitutional initiative. Even with a separatist government in Quebec, I think it is important to get our act together in the rest of the country on this issue.

I thought Mr. Ryan was quite encouraging the other day when he was here, because he told us that if between now and the forthcoming constitutional conference the governments were to concentrate on resolving the two leading questions that came out of the referendum — the distinct society question and the amending formula question — so as to provide a guaranteed veto for Quebec, that would be enough. In my opinion, if we could resolve those two issues, then the door would open.

What do you think of that? Can we get there from here?

Mr. Gibson: Mr. Ryan may well be right as to the reaction of Quebec; that that might be sufficient. My own guess is that we will need to go further; that as we attempt to resolve the vexatious issues of the amending formula and distinct society, it will be necessary to address other issues as well, those issues under the general bundle of the word "subsidiarity", those issues that relate to what is to happen to so-called national standards when they can no longer be imposed by Ottawa while Canadians still want some commonality.

Senator Murray: Yes, and you have some good ideas on that?

Mr. Gibson: I suspect that there will be a somewhat larger bag of issues than the two suggested by Mr. Ryan. I would not want to restrict it to that.

**Senator Murray:** How can you break the logjam? How can you get approval for a larger package? Do you want to put that to the people in a national referendum?

When the aboriginal leaders were here the other day, their point of view was, "You may not address these questions until you have 'concluded' your unfinished business with us," which, in a phrase, is an amendment on aboriginal self-government.

Mr. Gibson: I simply disagree with that position. There is no question in my mind that the question of the integrity of the larger community must be addressed before the special needs of any element of the community. Therefore, I think the first order of business is the continuity of Canada, if that is what it is to be.

As to how we get there from here, it seems to me the sensible thing is to have some group on the federalist side — leaving open the question of whether it should be the Parliament of Canada, the Government of Canada, the first ministers, or a constituent assembly, as far as that goes — develop a truly serious answer to the restructuring problems of this country. That answer could then be put to all of the people of this country in a referendum, and to say, "We now have two ways to go. We can go our separate ways or we can go forward together under these rules. Let us decide, and then let us put this issue behind us."

que ce soit possible autrement que par voie constitutionnelle. En dépit de la présence d'un gouvernement séparatiste au Québec, il importe que le reste du pays se reprenne en main dans ce dossier.

Le témoignage de M. Ryan a été très encourageant, l'autre jour. Il nous a dit que si, d'ici à la prochaine conférence constitutionnelle, les gouvernements se concentraient sur la résolution des deux grandes questions issues du référendum — la société distincte et la procédure de modification — de manière à garantir un droit de veto au Québec, cela serait suffisant. À mon avis, si nous pouvions régler ces deux questions, le Québec serait plus réceptif à d'autres propositions.

Qu'en pensez-vous? Croyez-vous que nous puissions en arriver là?

M. Gibson: M. Ryan a peut-être tout à fait raison en ce qui concerne la réaction du Québec, que cela pourrait être suffisant. Par contre, je sens que nous devrons aller encore plus loin, qu'à mesure que nous cherchons à régler les questions ennuyeuses que sont la procédure de modification et la société distincte, il faudra en régler d'autres également, celles que l'on regroupe sous le titre général de «subsidiarité», soit celles qui ont trait à ce qui arrive aux prétendues normes nationales lorsque Ottawa ne pourra plus les imposer alors que les Canadiens souhaitent toujours une certaine communauté d'éléments.

Le sénateur Murray: Oui, et avez-vous des suggestions à nous faire à cet égard?

**M.** Gibson: Je soupçonne qu'il faudra aborder beaucoup plus de points que les deux qu'a proposés M. Ryan. Je ne voudrais pas limiter ici le cadre des discussions.

Le sénateur Murray: Comment peut-on sortir de l'impasse? Comment obtenir le consentement à un plus grand train de mesures? Voulez-vous tenir un référendum national pour consulter la population à ce sujet?

Quand les chefs autochtones ont témoigné, l'autre jour, ils avaient comme message: «Pas question de négocier ces points tant que vous n'aurez pas «conclu» les négociations entamées avec nous», soit tant que nous n'aurons pas inscrit l'autonomie gouvernementale des autochtones dans la Constitution.

M. Gibson: Je ne suis tout simplement pas d'accord avec cette position. L'intégrité du pays prime indubitablement sur les besoins spéciaux de ses composantes. Par conséquent, le premier point à l'ordre du jour est d'assurer la continuité du Canada, si c'est ce qui est prévu.

Quant à la façon d'y parvenir, il me semble que le moyen d'action sensé consiste à avoir un groupe de fédéralistes — le Parlement du Canada, le gouvernement du Canada, les premiers ministres, ou encore une assemblée constituante, pour ce qui est de cela — qui élaboreraient une véritable solution aux problèmes de restructuration de notre pays. La solution pourrait ensuite être soumise à tous les Canadiens au moyen d'un référendum. On pourrait à ce moment dire à toute la population: «Nous avons maintenant une alternative. Nous pouvons soit nous séparer, soit continuer de vivre ensemble en respectant les présentes règles. Réglons la question une fois pour toutes, et passons à autre chose».

People have gone down some of these dark alleys now a little distance, and they have started to look at some of the consequences of not making a deal with each other. People are talking about track 2, how we deal with Quebec if Quebec decides to separate. The real issue in track 2 is whether the rest of the country stays together. If Quebec is gone, where does British Columbia stand at that point?

When you start to explore some of these issues, and you balance the upsides and the downsides across your option spectrum, I think that the citizens of Canada will be prepared to buy into a balanced package. I take very well the point — and I think it was Senator Carstairs' point this morning, or perhaps it was Professor Heard's in responding to her — that the addition of particular grievances in the Charlottetown package added up to an overall negative. At the time, the country was in the kind of spirit that it thought it could afford to say, "No Charlottetown; so what?" The country is now beginning to realize that sometimes one must put a small grievance to the side, and what one counts in the package is not the things with which one disagrees but the things with which one agrees. If someone can bring forward this kind of package to Canadians and put it to them in a timely way, I think they will all accept it.

**Senator St. Germain:** Are you actually advocating another package as opposed to a more simplistic question on whether any region, province or territory has the right to secede by way of a referendum?

Mr. Gibson: Again, I will defer to those with greater wisdom in the province of Quebec. I suspect that if you asked that question in Quebec, you would get the answer that of course the region has the right to secede. However, I do not really see that you would have advanced anything. You might get the same answer in British Columbia; things have evolved there. What you are asking of people is, "How much dignity do you think you have as a collectivity?" The answer you might get back is, "We think we have quite a lot." Therefore I am not sure that that is the question you want to pose because that question, in effect, asks people to limit themselves.

I think the question you want to ask is, "Do you agree with these possibilities?" The great victory of Lucien Bouchard during the referendum was that he offered hope. Our side, if I may put it this way, offered no hope. That is what was missing, and what we must bring to the table somehow.

Senator Murray: Just so you are on the record, Mr. Gibson, you expressed your disagreement with the position advanced by the aboriginal leadership the other day, specifically Chief Mercredi, to the effect that we may not deal with these other issues until we have concluded our unfinished business with the aboriginal peoples.

Would you not be opposed to having the aboriginal issues dealt with in the package that you are talking about? You are talking about another Charlottetown process, are you not?

Les Canadiens ont commencé à fouler ces terres inconnues et à examiner les conséquences d'un refus de s'entendre. On parle du plan 2, de la manière dont nous traiterons avec le Québec s'il décide de se séparer. La véritable question à se poser dans le plan 2, c'est si le reste du pays pourra survivre comme un tout. Si le Québec n'y est plus, que décidera la Colombie-Britannique?

Si vous commencez à explorer certaines de ces questions, à évaluer le pour et le contre des diverses options, je crois que les citoyens du Canada seront prêts à appuyer un accord équilibré. Je suis conscient du fait — et je crois que c'est le sénateur Carstairs qui a soulevé ce point ce matin, ou peut-être M. Heard dans la réponse à sa question —, que l'ajout de revendications particulières dans l'Accord de Charlottetown a eu un impact négatif. À ce moment-là, les Canadiens pensaient qu'ils pouvaient se permettre de dire: «Pas d'Accord de Charlottetown; et puis après?» Ils commencent maintenant à se rendre compte qu'il faut parfois mettre ses petites revendications de côté et se concentrer non pas sur les aspects discutables de l'accord, mais sur les aspects positifs de celui-ci. Si l'on arrive à proposer un accord structuré aux Canadiens, à mon avis, ils l'accepteront.

Le sénateur St. Germain: Vous préconisez en fait une autre option plutôt que la question plus simple de savoir si une région, une province ou un territoire a le droit de se séparer par voie de référendum?

M. Gibson: Encore une fois, je laisse aux Québécois qui s'y connaissent le soin de répondre à cette question. Je soupçonne que si vous posiez cette question aux Québécois, ils vous diraient que, bien entendu, la région a le droit de se séparer. Toutefois, vous ne seriez pas plus avancés. Vous obtiendriez peut-être la même réponse en Colombie-Britannique, qui a fait un grand cheminement. Ce que vous demandez aux gens, c'est: «Avez-vous de la dignité en tant que collectivité?» La réponse que vous pourriez avoir est la suivante: «Nous croyons en avoir beaucoup.» Par conséquent, je ne suis pas sûr que vous voudriez poser cette question, parce qu'elle demande en fait aux gens de s'imposer des limites.

Je crois que vous devriez plutôt leur demander: «Êtes-vous d'accord avec ces options?» Si Lucien Bouchard a remporté une grande victoire lors du référendum, c'est parce qu'il offrait de l'espoir. Notre camp, si je peux m'exprimer ainsi, n'en offrait aucun. C'est ce qui manquait, et c'est ce que nous devons trouver le moyen d'offrir.

Le sénateur Murray: Monsieur Gibson, vous avez rejeté la position mise de l'avant par le chef Mercredi, qui a laissé entendre que nous devons d'abord régler le dossier des autochtones avant de nous attaquer à ces autres questions.

Seriez-vous contre l'idée d'inclure les questions autochtones dans l'accord que vous proposez? Vous parlez d'un processus similaire à celui qui a abouti à l'Accord de Charlottetown, n'est-ce pas?

Mr. Gibson: I would not be opposed to the aboriginal issues being dealt with if they could be dealt with successfully. However, I would be opposed to their being dealt with as a condition of the package succeeding. That would be a mistake.

Senator Murray: The same argument could be made about some of the other issues that you raised. You mentioned subsidiarity and how to deal with national standards in the new fiscal universe that we are in, and so on. Would you allow disagreement on one or other of those issues to hold you back from dealing with the existential issue?

**Mr. Gibson:** In each case, it is a matter of judgment. At the end of the day, you are looking for a certain level of approval or broad consensus across the country, as Minister Rock referred to it.

**Senator Murray:** Let me put it this way: You do not think we can deal specifically with the Quebec issue alone; you think there must be something else?

Mr. Gibson: You could, if it would sell, but I do not think it would sell. You must offer a more complete view of the future of Canada. Many British Columbians, myself included, had difficulties with both the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord for precisely this reason, namely that we, too, have our own improvements that we wish to see in Confederation. The energy coming out of the province of Quebec is very important to these issues being addressed. If the Quebec problem is simply dealt with by itself, our problems will never be dealt with. There is some sort of tie-in here.

Senator Murray: Ultimately, you want a provision for referenda as part of our amending process. You have correctly told us that there is a wealth of literature, and so on, on voter-initiated constitutional initiatives or government-initiated constitutional initiatives being approved by referenda. The important question to ask you — that is, if you have thought it through — is how a referendum would work in our amending process. Would it be a national majority, bi-national majority, or regional majorities? What would it be?

Mr. Gibson: First, you must have a national majority. I would think that the actual majority test should be 60 per cent, or an unusual majority of individuals voting. Thereafter, you also need to pass another test, the count by provinces. We must recognize that there is a regional identification in this country, and we ignore it at our peril. While we are not a joint venture or compact, neither are we a full merger. Therefore, to return to what Mr. Rock calls the broad consensus, our measurement of that broad consensus must include an overall majority test and a regional majority test. In that sense, I am not opposed to the philosophy of Bill C-110; I am opposed to the specifics of it.

**Senator Murray:** I think you are talking about five regional majorities and a national majority.

Mr. Gibson: Yes.

M. Gibson: Je ne m'opposerais pas à ce que les questions autochtones soient incluses, dans la mesure où l'on s'entendrait sur celles-ci. Toutefois, je m'opposerais à ce que l'adoption de l'accord soit subordonnée à ces questions. Ce serait une erreur.

Le sénateur Murray: On pourrait dire la même chose de certaines des autres questions que vous avez soulevées. Vous avez parlé de la subsidiarité, des normes nationales qu'il convient d'appliquer dans le nouvel univers financier dans lequel nous évoluons, ainsi de suite. Est-ce qu'on devrait éviter de s'attaquer à la question de fond sous prétexte qu'il y divergences de vues sur l'un ou l'autre de ces points?

M. Gibson: Tout dépend de la question. Au bout du compte, il faut recueillir un certain degré de consentement ou un vaste consensus à l'échelle nationale, comme l'a indiqué le ministre Rock.

Le sénateur Murray: À votre avis, nous ne pouvons pas uniquement traiter la question du Québec; il doit y avoir d'autre chose?

M. Gibson: Vous pourriez le faire, mais cela ne marcherait pas. Vous devrez offrir une vision plus globale de l'avenir du Canada. De nombreux habitants de la Colombie-Britannique ont eu de la difficulté, tout comme moi, à accepter l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown pour cette raison bien précise, à savoir que nous voulons nous aussi proposer des améliorations à la Confédération. Compte tenu de la situation qui existe au Québec, il est très important de régler ces questions. Si le problème du Québec est réglé isolément, nos problèmes resteront toujours en suspens. Il y a une sorte de lien entre les deux dossiers.

Le sénateur Murray: Au bout du compte, vous voulez qu'on ajoute, dans la procédure de modification, une disposition qui prévoit la tenue d'un référendum. Vous avez dit qu'un grand nombre d'études ont été réalisées sur les réformes constitutionnelles entreprises par les électeurs ou le gouvernement et approuvées par voie de référendum. J'aimerais vous poser la question suivante, et je ne sais pas si vous y avez réfléchi: Si la tenue d'un référendum faisait partie de notre processus de modification, exigerait-on une majorité nationale, une majorité binationale, une majorité régionale?

M. Gibson: D'abord, vous devez obtenir une majorité des voix à l'échelle nationale. Je crois que la majorité requise devrait être de 60 p. 100, ou une majorité appréciable de voix. Après, vous devez procéder au décompte par provinces. Nous devons reconnaître le fait qu'il existe une identité régionale dans ce pays, et si nous en faisons fi, c'est à nos risques et périls. Nous ne fonctionnons pas comme une coentreprise ou comme une société dont toutes les activités sont fusionnées. Par conséquent, pour revenir à ce que M. Rock a appelé un vaste consensus, pour nous, ce vaste consensus doit englober une majorité globale et une majorité régionale. Je ne m'oppose pas au principe qui sous-tend le projet de loi C-110; je m'oppose plutôt à son contenu.

Le sénateur Murray: Je crois que vous parlez de cinq majorités régionales et d'une majorité nationale.

M. Gibson: Oui.

**Senator Carney:** But Bill C-110 does not have a national majority.

Senator Murray: No.

**Mr. Gibson:** Bill C-110 is not a proposition of the people, it is a proposition of governments. It is an amending formula for governments to use, and it is not a citizen-initiated referendum procedure.

**Senator Murray:** Would the referendum procedure apply as an alternative to the seven provinces with 80 per cent of the population that you are proposing as a general amending formula?

**Mr. Gibson:** That referendum test in a democracy is the superior court. Yes, it would apply — not simply as an alternate, but as the top appeal level.

Senator Murray: You say that, as a matter of current practice, the existing confederal deal is disadvantageous to British Columbia in terms of division of powers, influence over central institutions and financial flows. I want to ask you about division of powers. I have not been reading you as suggesting a wholesale constitutional redivision of powers.

**Mr. Gibson:** I have been suggesting that, for example, the famous six sisters should simply return to the provinces with no more federal activity.

Senator Murray: Yes, where they are supposed to be, anyway.

Mr. Gibson: Beyond that, I have suggested severe limitation on the federal spending power. I have also looked at certain areas of federal jurisdiction that have not operated particularly successfully, to put it mildly. For example, the fishery, unemployment insurance, regional development, ports, aboriginal affairs and, in a certain way, immigration, are areas of supreme federal responsibilities and some of the most enormous federal failures. In all of these areas, it is difficult for me to conceive how provincial governments could have done a worse job. I do think that the division of powers needs revisiting:

**Senator Murray:** We could pursue that for a long time, but I will not take up the time of the committee now.

Senator Carstairs: I have two areas of concern. One area is with respect to the constitutional veto bill in British Columbia. You indicated that, in your view, there was nothing wrong with consultation but it is not just consultation in your province. In fact, it is binding. The bill states that the government shall not introduce a motion for a resolution authorizing an amendment to the Constitution unless a referendum has first been held. It then says that if more than 50 per cent of the validly cast ballots vote the same way, the result is binding on the government.

Mr. Gibson: That is correct.

Senator Carstairs: Do you not think that those two combinations together make the bill unconstitutional?

Le sénateur Carney: Mais le projet de loi C-110 ne prévoit pas de majorité nationale.

Le sénateur Murray: Non.

**M.** Gibson: Le projet de loi C-110 n'émane pas du peuple, mais du gouvernement. Il propose une procédure de modification qui sera utilisée par les gouvernements; il ne prévoit pas la tenue d'un référendum d'initiative populaire.

Le sénateur Murray: Mais est-ce que le référendum constituerait une solution de rechange à la procédure générale de modification que vous proposez et qui requiert le consentement de sept provinces représentant 80 p. 100 de la population?

**M.** Gibson: Le résultat d'un référendum, dans un système démocratique, est l'équivalent d'une décision de la cour de dernière instance. Il ne constituerait pas seulement une solution de rechange.

Le sénateur Murray: Vous dites que le régime confédéral actuel pénalise la Colombie-Britannique au chapitre du partage des pouvoirs, de l'influence exercée sur les institutions centrales et des flux financiers. Je voudrais qu'on parle de la question du partage des pouvoirs. Je ne crois pas que vous proposiez qu'on entreprenne une nouvelle répartition constitutionnelle des pouvoirs.

M. Gibson: J'ai proposé, par exemple, que les six grands champs de compétence soient restitués aux provinces, sans aucune autre intervention fédérale.

Le sénateur Murray: Oui, comme cela devrait être le cas de toute façon.

M. Gibson: J'ai proposé en outre que le pouvoir fédéral de dépenser soit rigoureusement limité. J'ai examiné certains domaines de compétence fédérale où les choses n'ont pas particulièrement bien fonctionné, pour ne pas dire plus. Par exemple, les pêches, l'assurance-chômage, le développement régional, les ports, les questions autochtones et, dans une certaine mesure, l'immigration sont des secteurs qui relèvent essentiellement du gouvernement fédéral et qui représentent certains des plus grands échecs du gouvernement. Il est difficile pour moi de concevoir comment les provinces auraient pu faire pire. Je crois que le partage des pouvoirs doit être redéfini.

Le sénateur Murray: Nous pourrions nous éterniser là-dessus, mais je ne veux pas monopoliser les discussions.

Le sénateur Carstairs: Deux questions me préoccupent. D'abord, il y a le veto accordé à la Colombie-Britannique. Vous avez dit que vous n'êtes pas contre l'idée de consulter la population. Or, ce ne sont pas seulement les habitants de votre province qui seraient consultés. En fait, cette consultation serait obligatoire. Le projet de loi dispose que le gouvernement ne peut déposer une motion de résolution autorisant une modification à la Constitution, sauf si un référendum a été tenu au préalable. Il ajoute que si plus de 50 p. 100 des électeurs se prononcent de la même façon, le gouvernement sera lié par le résultat.

M. Gibson: C'est exact.

Le sénateur Carstairs: Ne croyez-vous pas qu'en raison de ces deux conditions, le projet de loi est inconstitutionnel?

**Mr. Gibson:** I do not know, but if they do I would change the words "the government should not introduce such a bill" to the words "the government better watch out if it does introduce such a bill", and get on with life. I do think it is valuable to consult the people in constitutional amendments in this country.

Senator Carstairs: I should like to pick up on Senator Murray's line of questioning with respect to Quebec. In my view, both the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord failed because they became too broad, and there was a lack of understanding. The reasons why people did not vote in favour of the Charlottetown Accord in my province, Manitoba, were quite different from the reasons why they did not vote in favour of it in British Columbia. The overriding issue in British Columbia was the 25 per cent rule.

Senator Murray: Yes, and the inherent right.

**Senator Carstairs:** That is right, but I am trying to indicate the overriding issue. The most important one in my province was what they saw as the dismemberment of federal power. It was quite a different view from the one held in the province of British Columbia.

**Senator Murray:** You are too modest to mention that you were leading the No forces there.

**Senator Carstairs:** Having said that, the result of the Quebec referendum, at least in the initial few days, was such that there was a different attitude on the part of the Canadian public.

Do you not think that we would have more success in concentrating on the issues which affect Quebec — that is, the Quebec veto in areas of particular need for Quebec — than we would by trying again in a referendum with a huge package, which the vast majority of Canadians would find too complex to understand once we politicians got going with our usual verbiage?

Mr. Gibson: First, I agree with your assessment of the public mood at the time of the Charlottetown Accord, and also post-October 30, 1995. At the time of the Charlottetown Accord, people were in a cranky mood.

Senator Carstairs: Yes, including me.

Mr. Gibson: There was a subtractive attitude, if I could put it that way. One was not looking for the good things in the Charlottetown Accord; one was looking for reasons to vote against it. There was also a view that there were no consequences to voting against it, and that one could do that with relative impunity, so we went out that day and felt good. We voted the way we felt like voting.

Today, as you correctly describe it, the mood is different. People do not feel that they can simply have their protest and that life will carry on. People feel that we are confronted with a very serious crisis in this country. Therefore, it is my bet that they will be prepared to compromise much more in their evaluation of the options that are put before them. At the end of the day, it must be put before them by referendum.

M. Gibson: Je ne le sais pas, mais si c'est le cas, au lieu de dire «le gouvernement ne devrait pas déposer un tel projet de loi», je dirais plutôt «le gouvernement devrait faire attention s'il dépose un tel projet de loi». Je crois qu'il est utile de consulter le peuple lorsqu'on propose des modifications à la Constitution.

Le sénateur Carstairs: J'aimerais revenir à la question que vous a posée le sénateur Murray au sujet du Québec. À mon avis, les Accords du lac Meech et de Charlottetown ont échoué parce qu'ils avaient une portée trop vaste et qu'on les avait mal compris. Les raisons qui ont poussé ma province, le Manitoba, à rejeter l'Accord de Charlottetown diffèrent de celles de la Colombie-Britannique. La préoccupation dominante de la Colombie-Britannique était la règle de 25 p. 100.

Le sénateur Murray: Oui, et le droit inhérent.

Le sénateur Carstairs: C'est exact. Mais j'essaie de vous expliquer quelle était la préoccupation dominante de la province. Pour le Manitoba, c'était le morcellement des pouvoirs fédéraux. Les deux provinces avaient un point de vue très différent.

Le sénateur Murray: Vous négligez de mentionner que vous dirigiez le camp du NON dans la province.

Le sénateur Carstairs: Cela dit, le résultat du référendum québécois, du moins dans un premier temps, a eu pour effet de provoquer un changement d'attitude au sein de la population canadienne.

Ne croyez-vous pas qu'on aurait plus de succès si l'on se concentrait sur les questions qui concernent le Québec — c'est-à-dire le droit de veto dans des domaines qui intéressent le Québec —, au lieu de soumettre à un accord global à un référendum, un accord que la vaste majorité des Canadiens trouverait trop complexe une fois que les politiciens commenceraient à leur en expliquer la teneur avec leur verbiage habituel?

M. Gibson: D'abord, je suis d'accord avec votre description de l'état d'esprit qui existait à l'époque de l'Accord de Charlottetown, de même qu'après le 30 octobre 1995. À l'époque de l'Accord de Charlottetown, la population était plutôt d'humeur revêche.

Le sénateur Carstairs: Moi aussi.

M. Gibson: L'attitude était négative, si je peux m'exprimer ainsi. On ne cherchait pas à voir le côté positif de l'Accord de Charlottetown, mais plutôt le côté négatif. On avait en outre l'impression que le rejet de l'accord n'entraînerait pas de conséquences graves, qu'on pourrait le rejeter en toute impunité, et c'est ce qu'on a fait. Nous avons voté comme nous voulions le faire.

Aujourd'hui, comme vous le dites si bien, l'état d'esprit est différent. Les gens savent qu'ils ne peuvent tout simplement dire non et s'attendre ensuite que la vie suive son cours. Ils savent qu'ils sont confrontés à une crise très grave. Par conséquent, je pense qu'ils seront prêts à faire d'importants compromis. Au bout du compte, l'accord devra faire l'objet d'un référendum.

I go with you that far, but I do not go the next step, namely to say, "Therefore, we should uncomplicate the package to put in front of them by making it relate strictly to Quebec." I do not know if the senators from British Columbia will agree with me, but I think I know how my province would react to that. I think my province would say, "Well, we do not like that."

Senator Carney: You would have unanimity on that issue.

Mr. Gibson: Even if you did not have unanimity, you would have unanimity in B.C. If it is a 7-50 deal, you could pass it over British Columbia's objections. However, British Columbia is currently in a process of rapid evolution. The first time Angus Reid ever asked the question — and it was asked three days before and after November 10 — is it time for British Columbia to think about becoming a separate country, 12 per cent said "yes".

We have no time series on this to know if this is a change, but I suspect that it is. I do know that in British Columbia it is certainly not politically correct to muse in public about separatism, but I have noticed that it is becoming cautiously acceptable to talk about it in private conversations. This is a change.

It is very important that we look at the next constitutional round not as simply the property of the province of Quebec but the property of all Canadians, because there are curious tendencies out there.

Senator De Bané: Mr. Gibson, you said in your paper that it depends on how you view the history of Canada — that is, whether it was a compact or a union. If it is a compact, Bill C-110 makes sense or is logical; if it is a union, it is going in the opposite direction.

What is your opinion of the comments of Professor Peter Russell, who said that in 1867, three visions clashed together. First, there was John A. Macdonald's vision, which was that he wanted to create a unitary country with one government and junior governments; second, there was the vision of the provinces, which was that it was a partnership — that is, a compact between equal provinces; and third, there was the vision of the French Canadians, who thought that it was a joint venture between English- and French-speaking Canadians. Professor Russell went on to say that the tragedy was that in 1867 they did not resolve which of the three visions prevailed. Furthermore, he said that 125 years later, we are still debating the same issue.

You have put forward here your own vision of which of the three models you prefer, namely the union vision. Your argument all flows from that vision. You also draw some conclusions from the fact that there is a concentration in one province of francophones that has historically given them some clout that otherwise they would not have if they were dispersed throughout the whole country.

Je suis prêt à aller jusque là, mais non pas à franchir le pas suivant et dire: «Par conséquent, nous devrions simplifier l'accord qui leur sera soumis et faire en sorte qu'il ne porte que sur le Québec.» Je ne sais pas si les sénateurs de la Colombie-Britannique seront d'accord avec moi, mais je pense savoir comment ma province va réagir à cela. Elle va dire: «Eh bien, nous ne sommes pas d'accord.»

Le sénateur Carney: Il y aurait unanimité à ce sujet.

M. Gibson: Même si vous n'obteniez pas le consentement unanime de la population, il y aurait unanimité en Colombie Britannique. Si vous utilisiez la formule 7-50, vous pourriez le faire adopter malgré l'opposition de la Colombie-Britannique. Toutefois, la Colombie-Britannique est actuellement en pleine mutation. La première fois qu'Angus Reed a demandé aux habitants de la Colombie-Britannique — et il a posé la question trois jours avant et trois jours après le 10 novembre —, s'il était temps que la Colombie-Britannique songe à devenir un pays indépendant, 12 p. 100 de la population a dit «oui».

Nous ne disposons d'aucune analyse chronologique à ce sujet nous permettant de déterminer s'il s'agit bien d'un changement mais je serais porté à le croire. Je sais qu'en Colombie-Britannique, il n'est assurément pas politiquement correct de songer ouvertement au séparatisme, mais j'ai constaté qu'il commence à devenir assez acceptable d'en parler en privé. C'est un changement.

Il faut absolument éviter de considérer que la prochaine conférence constitutionnelle sera axée uniquement sur le Québec. Cette conférence concerne tous les Canadiens, malgré les tendances assez étranges que l'on peut observer.

Le sénateur De Bané: Monsieur Gibson, vous avez indiqué dans votre mémoire que cela dépend de la perspective dans laquelle on envisage l'histoire du Canada — à savoir s'il s'agit d'une convention ou d'une union. S'il s'agit d'une convention, le projet de loi C-110 est logique; s'il s'agit d'une union, il va dans le sens contraire.

Que pensez-vous des observations du professeur Peter Russell concernant l'existence de trois visions incompatibles en 1867. Tout d'abord la vision de John A. Macdonald, qui voulait créer un pays unitaire doté d'un gouvernement et de gouvernements subalternes; puis la vision des provinces axée sur le partenariat — c'est-à-dire une convention entre des provinces égales; et troisièmement, la vision des Canadiens français axée sur une entreprise conjointe entre les anglophones et les francophones. Le professeur Russell considère tragique qu'en 1867, on ne soit pas parvenu à s'entendre sur la vision qui devait prévaloir et que 125 ans plus tard, nous sommes toujours en train de débattre de cette même question.

Vous avez indiqué que parmi ces trois modèles, votre propre préférence portait sur la vision de l'union. Tout votre raisonnement s'inspire de cette vision. Vous concluez également que l'existence d'une concentration de francophones dans une province leur a donné historiquement un poids qu'ils n'auraient pas eu s'ils avaient été dispersés un peu partout au pays.

What do you think of the suggestion of Professor Charles Taylor, who is from Montreal? He is a professor at McGill and, in a lecture last week, said that the way to resolve the crisis that we have at the moment in Canada would be to say to Quebecers, "We do recognize you as a nation. Besides that dimension of 10 provinces, there is also that other dimension. We do recognise you as a nation." As someone living in Quebec who has been fighting that battle in the trenches for so many years, his opinion is that this is perhaps the key; namely, to give them recognition. Of course, he was talking about federalists, not separatists, to whom it is irrelevant to make any offer.

**Mr. Gibson:** You have certainly cited two of the giants of Canadian federalism. As to what Peter Russell said, the other side of that coin is that it is too bad the issue was not resolved in 1867. However, any attempt to force it to resolution might have made 1867 impossible. Perhaps that came with the territory.

I would read the statement of Charles Taylor, which I had not seen before but which is consistent with what he has been saying, as another formulation of "distinct society." People look for many ways to get around these words "distinct society" because they seem to carry so much baggage, and they cause problems. I would come back to what I said in my remarks about the worry that is engendered by open-ended, amorphous concepts. If someone says to me, "'Distinct society' means that the provincial legislature of Quebec has entire control over language in that province", I can say that I sign "yes" or I sign "no". I understand how to deal with that issue. If they say "'Distinct society' means that the provincial legislature gets to regulate cablevision in the province of Quebec", again I can either agree or disagree with that.

With the inate limitations of the pragmatic Anglo-Saxon mind, what I need to understand and come to grips with is specificity. If Mr. Taylor or anyone else can describe exactly what are the unique concepts that are necessary for the ongoing good standing of the province of Quebec, then I will simply add whatever things I think British Columbia might need. We will then agree, and I believe that there will be a deal.

On the other hand — and I will not speak for myself — the people of British Columbia are very clearly worried about distinct society, but I do not think they would be worried about specific things.

The Chairman: Before we conclude, I have some supplementary questioners.

Senator Carney: It is not fair nor wise to ask our witness to speak "for the people of British Columbia", which is implied in the questioning sometimes. You have your own views which you are stating. They may or may not conflict with, or reflect, the views of British Columbians. As a commentator in your case, and as senators in ours, neither of us are elected so we do not have a mandate.

Que pensez-vous de la proposition du professeur Charles Taylor de Montréal? Il est professeur à McGill et, dans une conférence qu'il a prononcée la semaine dernière, il a indiqué que le moyen de régler la crise que traverse le Canada consisterait à dire aux Québécois: «Nous vous reconnaissons comme nation. Outre la dimension des dix provinces, il existe également cette autre dimension. Nous vous reconnaissons effectivement comme nation.» En tant que personne qui vit au Québec et qui livre cette bataille depuis bien des années, il considère que c'est peut-être la solution, à savoir accorder cette reconnaissance au Québec. Bien entendu, il parlait des fédéralistes, et non des séparatistes, à qui il ne sert à rien de faire une offre quelconque.

M. Gibson: Vous venez bien sûr de citer deux grands noms du fédéralisme canadien. En ce qui concerne les observations de Peter Russell, le revers de la médaille, c'est qu'il est dommage que la question n'ait pas été réglée en 1867, mais toute tentative d'imposer un règlement aurait sans doute rendu 1867 impossible. Il ne pouvait sans doute pas en être autrement.

J'interpréterais la déclaration de Charles Taylor, dont je n'ai pas encore pris connaissance, mais qui cadre avec ce qu'il a dit, comme une autre façon de formuler la notion de «société distincte.» On cherche de nombreuses façons de contourner cette expression de «société distincte» à cause de toutes les implications qu'elle semble comporter et qui posent problème. J'aimerais revenir à ce que j'ai dit à propos de l'inquiétude que suscitent des notions floues et mal définies. Si on me dit que l'expression «société distincte» signifie que l'Assemblée nationale du Québec exercera le plein contrôle sur la langue dans cette province, je peux y adhérer ou non. Je comprends ce dont il s'agit. Si on me dit que «société distincte» signifie que l'Assemblée nationale pourra réglementer la câblodiffusion dans la province du Québec, je suis en mesure de donner ou non mon accord.

Le pragmatisme anglo-saxon a besoin de paramètres précis. Si M. Taylor ou qui que ce soit arrive à décrire exactement quelles sont les notions uniques dont a besoin la province de Québec pour continuer à s'épanouir, j'ajouterai alors simplement les éléments dont à mon avis la Colombie-Britannique a besoin. Nous pourrons alors être d'accord, et je crois que nous pourrons conclure une entente.

Par contre — et je ne parle pas en mon nom —, il est évident que la notion de société distincte inquiète profondément la population de la Colombie-Britannique, mais je ne crois pas que des paramètres précis l'inquiéteraient.

Le président: Avant de terminer, d'autres sénateurs aimeraient poser des questions.

Le sénateur Carney: Il n'est pas juste ni sage de demander à notre témoin de parler au nom de la population de la Colombie-Britannique, ce que semblent parfois sous-entendre les questions posées. Vous avez votre propre opinion, que vous exprimez. Elle peut ou non être contraire ou conforme aux opinions de la population de la Colombie-Britannique. Comme en votre qualité de commentateur et en notre qualité de sénateurs, nous ne sommes pas élus, nous n'avons pas de mandat.

However, what I think is implied but missing in your text is that the British Columbia multicultural feature is unique to British Columbia. It is different than that of Toronto because, although Toronto has a large multicultural aspect, it is submerged in the wider Ontario culture. The huge multicultural community in British Columbia did not come to British Columbia, but to Canada. The affiliation of the Chinese community in the Lower Mainland is to Canada, not specifically to British Columbia interests. That is a new factor in determining what their attitude is to Quebec. This may not be healthy, and may lead to problems, but I find that there is a greater willingness among the multicultural community to make specific concessions to Quebec than there is in the more traditional British Columbian society. which is hostile to that route. I make that point because it illustrates that the waters are a little more muddy than they were at the time of the Meech Lake Accord or the Charlottetown Accord.

A new element is emerging, that is, that there is a wide segment of British Columbian society, reflecting the recent immigration trends, that has a commitment to Canada and a readiness to make concessions to Quebec, which has not been the traditional British Columbia role. There may be some conflicts to work out there. I wanted to put that on the record because it has not been clearly stated that that is affecting the attitudes of British Columbians.

**Mr. Gibson:** I agree with that. The rapidly changing demographics of British Columbia are making us a seriously distinct society. Perhaps we are not quite as distinct as Quebec is yet, but we are becoming quite distinct from the rest of Canada.

**Senator Carney:** Some of us would argue that we always were, but we take your point.

**Senator Gauthier:** I bear in mind your point that we should not focus only on Quebec, that we should try to have a more comprehensive approach to a Canadian solution to our problems. I am from Ontario. I was born and raised here. I have nothing to do with Quebec. I have no relatives left there.

However, there were certain concessions made and certain rights given to French-speaking Canadians across this land in certain provinces which are still resisted by, for example, your government. I use as an example education — the control of their schools by the minority French-speaking groups. There are still three provinces which do not recognize that right, which has been confirmed by the courts. The Supreme Court of Canada confirmed that in 1989 or 1990. Yet, B.C. continues to resist giving its French-speaking minority the right to control and manage its own schools, as do Ontario and Newfoundland. The two richest provinces are still resisting, so it cannot be a question of money.

Cependant, à mon avis, ce que votre mémoire laisse sousentendre même s'il ne l'exprime pas comme tel, c'est le caractère multiculturel propre à la Colombie-Britannique, qui se distingue de celui de Toronto, car même si Toronto présente une importante dimension multiculturelle, cette ville est novée dans la culture plus générale de l'Ontario. L'énorme communauté multiculturelle en Colombie-Britannique n'est pas venue en Colombie-Britannique, mais au Canada. L'affiliation de la communauté chinoise dans le Lower Mainland est avec le Canada, et non avec la Colombie-Britannique. C'est un nouveau facteur qui explique l'attitude adoptée envers le Québec. Ce n'est peut-être pas sain et cela risque peut-être de causer des problèmes, mais je constate que la communauté multiculturelle semble plus portée à faire des concessions précises envers le Québec que la société traditionnelle de la Colombie-Britannique qui est hostile à ce genre de formule. Je soulève ce point pour montrer que les choses ne sont pas aussi claires qu'elles l'étaient à l'époque de l'Accord du lac Meech ou de l'Accord de Charlottetown.

Un nouvel élément est en train d'émerger, à savoir qu'en Colombie-Britannique, il existe un vaste segment de la société, reflet des tendances récentes en matière d'immigration, qui a pris un engagement envers le Canada et qui est prêt à faire des concessions envers le Québec, ce qui ne correspond pas au rôle traditionnel de la Colombie-Britannique. Il y aura peut-être certains conflits à résoudre. C'est un aspect que je tenais à signaler parce qu'il n'a pas été clairement indiqué que ce facteur influe sur les attitudes de la population de la Colombie-Britannique.

M. Gibson: Je suis d'accord avec vous. L'évolution rapide du profil démographique de la Colombie-Britannique est en train de faire de nous une société nettement distincte. Nous ne sommes peut-être pas aussi distincts que le Québec jusqu'à présent, mais nous sommes en train de devenir assez distincts du reste du Canada.

Le sénateur Carney: Certains d'entre nous soutiendraient que nous l'avons toujours été, mais nous voyons ce que vous voulez dire.

Le sénateur Gauthier: Vous avez indiqué que nous devons non seulement mettre l'accent sur le Québec, mais tâcher de trouver une solution canadienne plus générale à nos problèmes. Je viens de l'Ontario. J'y suis né et j'y ai grandi. Je n'ai rien à faire avec le Québec. Je n'y ai plus aucune parenté.

Cependant, certaines concessions ont été faites et certains droits ont été accordés aux Canadiens d'expression française partout au pays dans certaines provinces et auxquelles continue de s'opposer votre gouvernement, par exemple. Je prends comme exemple l'éducation — le contrôle de leurs écoles par les groupes minoritaires d'expression française. Trois provinces ne reconnaissent toujours pas ce droit qui a été confirmé par les tribunaux. Ce droit a été confirmé par la Cour suprême du Canada en 1989 ou en 1990. Or, la Colombie-Britannique continue de refuser d'accorder à sa minorité d'expression française le droit de contrôler et d'administrer ses propres écoles, comme le font l'Ontario et Terre-Neuve. Les deux provinces les plus riches

This is something that Quebecers understand because the press there reinforces it. It is very difficult for Quebecers to go outside the province of Quebec to make a living while keeping their French background because some of the provinces do not recognize them as full-fledged, fully-mandated Canadians.

You are telling me that I must not focus on certain irritants which have been affecting us for the last 14 years. Mr. Gibson, I have a bit of difficulty with your point. That is why I do not share your view that we should be looking at a new, comprehensive package. I believe that we must settle some of the irritants in the present package, and then go on and try to improve the situation.

Mr. Gibson: I must confess that I am not as well-informed as I should be on the issue of francophone schooling in British Columbia, and that is perhaps a measure of the problem because I follow British Columbia publications as closely as I can. I will inform myself more fully.

That having been said, as to what the new constitutional package should focus on, if there is to be one, I come back to my basic point that it must be saleable. It must be acceptable across the country. I am simply giving you my opinion that if it relates only to Quebec, it will not sell in B.C.

Senator Gauthier: Equitable, fair, just; I agree.

**Senator St. Germain:** I, like Senator Gauthier, cannot visualize a package that could be put together that would deal with all the diverse regions of this country.

In 1985, it was deemed that if the political system in British Columbia were put in charge of Expo '86, the labour problems and various other problems in the province would be insurmountable by politicians. The premier of the province picked Jimmy Pattison to rise out of the ashes and transcend the various groups.

I have been in discussions with many groups from various parts of the country with regard to their concerns. They are asking whether they can do something on this constitutional issue. It has been suggested that, rather than having politicians handle this issue, we could find one or two non-politicians to lead the initiative for a constitutional package.

When the Prime Minister appointed Mr. Dion, I was hoping that he would leave him out of the political arena and allow him to try to find a solution.

**Mr. Gibson:** I do not know of one or two people who could do this. On a previous occasion we had two giant names: Pepin and Robarts. They were wonderful people.

Senator St. Germain: They were politicians, though.

continuent de s'y opposer. Il ne s'agit donc pas d'une question d'argent.

C'est un aspect que les Québécois comprennent parce qu'il est renforcé par la presse. Il est très difficile pour des Québécois de gagner leur vie ailleurs qu'au Québec en conservant leur patrimoine français parce que certaines provinces ne les reconnaissent pas comme des Canadiens à part entière.

Vous dites que je ne dois pas m'arrêter à certains irritants qui nous touchent depuis les 14 dernières années. M. Gibson, j'ai un peu de difficulté à accepter votre argument. C'est pourquoi je ne suis pas de votre avis lorsque vous proposez que nous envisagions de nouvelles propositions exhaustives. Je crois que nous devons remédier à certains irritants du dossier constitutionnel actuel puis tâcher d'améliorer la situation.

M. Gibson: Je dois avouer que je ne suis pas aussi au courant que je le devrais de la question de l'enseignement francophone en Colombie-Britannique, et c'est peut-être un aspect du problème parce que je tâche de me tenir au courant du mieux que je peux des publications qui paraissent en Colombie-Britannique. Je tâcherai de mieux me renseigner sur cette question.

Cela dit, quant à savoir sur quoi les nouvelles propositions constitutionnelles devraient mettre l'accent, le cas échéant, je reviens à mon argument fondamental à savoir qu'il faut pouvoir les vendre. Elles doivent être acceptables partout au pays. Je ne fais que vous donner mon opinion; si ces propositions ne concernent que le Québec, elles ne seront pas acceptées par la Colombie-Britannique.

Le sénateur Gauthier: De manière équitable et juste. Je suis d'accord.

Le sénateur St. Germain: Comme le sénateur Gauthier, j'ai de la difficulté à envisager qu'on parvienne à élaborer une série de propositions constitutionnelles qui satisferont toutes les diverses régions du pays.

En 1985, on estimait que si le système politique en Colombie-Britannique était chargé d'Expo 86, les politiciens feraient face à des problèmes syndicaux et autres insurmontables dans la province. Le premier ministre de la province a choisi Jimmy Pattison pour renaître de ses cendres et transcender les divers groupes.

J'ai discuté avec de nombreux groupes de diverses régions du pays de leurs préoccupations. Ils demandent s'ils peuvent faire quelque chose dans le dossier constitutionnel. Il a été proposé qu'au lieu de laisser cette question entre les mains des politiciens, on essaie de trouver un ou deux non-politiciens pour piloter le dossier constitutionnel.

Lorsque le premier ministre a nommé M. Dion, j'espérais qu'il le garderait à l'écart de l'arène politique pour lui permettre de trouver une solution.

M. Gibson: Je ne connais personne qui en soit capable. Auparavant nous avons eu deux grands hommes: Pepin et Robarts. C'était des gens formidables.

Le sénateur St. Germain: Oui, mais c'était des politiciens.

Mr. Gibson: They were out of politics. They had a great research staff, and they came up with some excellent conclusions, but at the end of the day the politicians said, "That is not for us."

Perhaps if, rather than appointing one or two people, politicians were prepared to empower another group of temporary politicians — if I can put it that way — as a constituent assembly to work out some of these issues subject to the approval of politicians and to a referendum, that route might work. However, I do not know who the one or two people might be.

**Senator St. Germain:** Neither do I. My questions is more with regard to the process than to the names.

The Chairman: Honourable senators, in your name, we extend our thanks to Mr. Gibson for an excellent presentation.

We welcome Mary Dawson, the Associate Deputy Minister of Justice, and her colleagues.

Perhaps, Ms Dawson, you might introduce your colleagues, and then we will proceed to questioning.

Ms Mary Dawson, Associate Deputy Minister, Department of Justice: Thank you, Mr. Chairman. With me today are Lou Davis. Thomas-Louis Fortin and Warren Newman.

**Senator Murray:** I have several specific questions. The first has to do with the constitutionality of the bill. It would be very difficult for me to summarize the arguments that have been made by several witnesses to the effect that it is unconstitutional, because they come at it from different angles. You are aware of the arguments that have been made as to its constitutionality. Do you see any merit in the arguments at all?

Ms Dawson: No, I think this bill is constitutional. Much discussion can be had on that question, but I am satisfied that the bill is constitutional.

**Senator Murray:** Stephen Scott testified that in his opinion this bill is an amendment to the Constitution of Canada under section 44. Do you agree with that statement, and does it make any difference?

Ms Dawson: I will answer the second part of the question first. I do not think it makes any difference so I have not worried about it very much. Any amendment made under section 44 is made by an act of Parliament, and this is what we are now dealing with, so if it were a section 44 amendment, we are doing it in the right way.

I would not have immediately characterized it as a section 44 amendment, but I am not sure where the boundaries are, and I did not worry about it in this context. It could be.

**Senator Murray:** Would it not make any difference?

Ms Dawson: I cannot see what difference it would make.

**M.** Gibson: Ils n'étaient plus en politique. Ils avaient d'excellents recherchistes et ont réussi à tirer d'excellentes conclusions mais, au bout du compte, les politiciens ne les ont pas retenues.

Si, au lieu de nommer une ou deux personnes, les politiciens étaient disposés à habiliter un autre groupe de politiciens temporaires — si je peux m'exprimer ainsi — à former une assemblée constituante chargée de régler certaines de ces questions sous réserve de l'approbation des politiciens et de la tenue d'un référendum, c'est une formule qui pourrait fonctionner. Cependant, je ne sais pas qui ces deux personnes pourraient être.

Le sénateur St. Germain: Moi non plus. Ma question concerne davantage le processus que ceux qui s'en occuperaient.

Le président: Honorables sénateurs, en votre nom, je remercie M. Gibson de son excellente présentation.

Nous souhaitons la bienvenue à Mme Mary Dawson, sousministre adjointe de la Justice, et à ses collègues.

Mme Dawson, vous pourriez peut-être présenter vos collègues, puis nous passerons aux questions.

Mme Mary Dawson, sous-ministre adjointe, ministère de la Justice: Merci, monsieur le président. Aujourd'hui je suis accompagnée de Lou Davis, Thomas-Louis Fortin et Warren Newman.

Le sénateur Murray: J'ai plusieurs questions précises. La première porte sur la constitutionnalité du projet de loi. Il me serait très difficile de résumer les arguments présentés par plusieurs témoins quant à son caractère inconstitutionnel, parce qu'ils abordent tous cette question sous un angle différent. Vous êtes au courant des arguments qui ont été présentés quant à sa constitutionnalité. Selon vous, ces arguments sont-ils fondés?

Mme Dawson: Non, je pense que le projet de loi est constitutionnel. On peut discuter longuement de la question, mais je suis convaincue que le projet de loi est constitutionnel.

Le sénateur Murray: Stephen Scott nous a dit, dans son témoignage, que le projet de loi modifie la Constitution du Canada aux termes de l'article 44. Êtes-vous d'accord avec lui, et cela fait-il une différence?

Mme Dawson: Je répondrai d'abord à la deuxième partie de votre question. Je ne crois pas que cela fasse une différence et c'est pourquoi je ne m'en suis pas vraiment préoccupée. On peut modifier la Constitution aux termes de l'article 44 par une loi adoptée par le Parlement et c'est ce que nous faisons actuellement; par conséquent, s'il s'agit d'une modification aux termes de l'article 44, nous procédons comme il se doit.

Je n'aurais pas dit d'emblée qu'il s'agit d'une modification aux termes de l'article 44, mais je ne sais pas trop quelles sont les démarcations, et je ne m'en suis pas préoccupée dans ce contexte. C'est une possibilité.

Le sénateur Murray: Cela ne ferait-il pas une différence? Mme Dawson: Je ne vois pas laquelle. **Senator Murray:** You are aware, from your appearance before the House of Commons committee, that some of the aboriginal leaders are insisting that some kind of non-derogation clause is needed in this bill to ensure that their interests are not adversely affected. Specifically, one of the drafts that has been presented to us by one of the aboriginal leaders reads:

Nothing in this act shall be construed as derogating from the rights, duties, powers or privileges of the Government and Parliament of Canada to propose or to authorize an amendment to:

(a) recognize, affirm or protect the aboriginal peoples and their aboriginal and treaty rights or other rights and freedoms, or...

I presume that they are talking about section 91.24 of the 1867 act, and sections 25 and 35 of the 1982 act.

Ms Dawson: Yes, I would think so.

**Senator Murray:** Is it your position that those sections are already covered in the exemptions in Bill C-110?

Ms Dawson: No. What is covered in the exemption under Bill C-110 would be the exemption under 38(3), which would be anything that derogates from the powers, rights and privileges of a province. I suggest that any addition to the aboriginal rights would probably be caught by that particular provision because an addition to the aboriginal rights would probably entail, one way or the other, taking away from the provincial rights. That is the converse of what you were reading.

I suggest that anything that added to aboriginal rights would not be covered by this bill. Anything that took away from aboriginal rights would be covered by this bill and, hence, would have the additional overlay that Bill C-110 brings with it. It would be harder to take an aboriginal right away under this bill than under the current situation.

**Senator Carstairs:** Could you elaborate a little more on that point?

Ms Dawson: Certainly. It is a little confusing.

Taking away aboriginal rights would fall under the 7-50 rule. It would not fall under the exemptions in the bill because it would not fall under sections 41, 43 or 38(3) of the Constitution. All I am saying is that the bill would apply. Given that the bill puts additional impediments in the way of changing the Constitution, it would therefore make it more difficult to take away aboriginal rights.

**Senator Carstairs:** They argued the converse, saying that it would make it more difficult for them to obtain rights.

Ms Dawson: Yes. That is the converse of adding rights rather than taking them away. I am suggesting that adding rights would, by and large, be covered by section 38(3) and therefore would not be within the ambit of this bill.

**Senator Murray:** That includes, let us say, the inherent right amendment of the kind that was in the Charlottetown Accord.

Le sénateur Murray: Vous savez, pour avoir comparu devant le comité de la Chambre des communes, que certains dirigeants autochtones insistent pour dire que le projet de loi doit comprendre une disposition non dérogatoire pour que leurs intérêts ne soient pas compromis. Plus précisément, voici l'une des ébauches de disposition qui nous a été présentée par un dirigeant autochtone:

Rien dans ce projet de loi ne porte atteinte aux droits, aux devoirs, aux pouvoirs ou aux privilèges du gouvernement et du Parlement du Canada de proposer ou d'autoriser une modification visant à:

a) reconnaître, affirmer ou protéger les peuples autochtones ainsi que leurs droits ancestraux et issus de traités ou d'autres droits et libertés, ou...

J'imagine qu'ils font référence au paragraphe 91.24 de la loi de 1867 et aux articles 25 et 35 de la loi de 1982.

Mme Dawson: Oui, c'est ce que je pense.

Le sénateur Murray: Êtes-vous d'avis que ces dispositions sont déjà visées par les exemptions du projet de loi C-110?

Mme Dawson: Non. L'exemption du projet de loi C-110 s'applique à celle prévue au paragraphe 38(3), concernant tout ce qui porte atteinte aux pouvoirs, aux droits et aux privilèges d'une province. Je pense que tout ajout aux droits autochtones serait probablement visé par cette disposition étant donné qu'en accordant des droits accrus aux autochtones, on enlèverait probablement, d'une façon ou d'une autre, des droits aux provinces. C'est le contraire de ce que vous avez lu.

Je soutiens que tout ce qui consisterait à accroître les droits autochtones ne serait pas visé par le présent projet de loi, mais que tout ce qui consisterait à leur en enlever le serait, et serait soumis à l'étape supplémentaire que le projet de loi C-110 prévoit. Il serait plus difficile de priver les autochtones d'un droit aux termes de ce projet de loi que ce ne l'est actuellement.

Le sénateur Carstairs: Pourriez-vous nous fournir un peu plus d'explications à ce sujet?

Mme Dawson: Assurément. C'est un peu déroutant.

Le retrait de droits autochtones serait assujetti au mode de révision 7-50. Cette décision ne serait pas visée par les exemptions prévues au projet de loi parce qu'elle ne relève pas des articles 41 et 43, ni du paragraphe 38(3) de la Constitution. Le projet de loi s'appliquerait donc. Comme le projet de loi établit des obstacles supplémentaires à franchir pour modifier la Constitution, il ferait en sorte qu'il serait plus difficile d'enlever des droits aux autochtones.

Le sénateur Carstairs: Ils prétendent le contraire, en disant qu'il leur serait plus difficile d'obtenir des droits.

Mme Dawson: Oui. Ils parlent d'obtenir des droits plutôt que d'en perdre. À mon avis, l'ajout de droits serait, en général, visé par le paragraphe 38(3) et échapperait donc à la portée du présent projet de loi.

Le sénateur Murray: Cela comprend la modification liée au droit inhérent, comme celle qui faisait partie de l'Accord de Charlottetown.

Ms Dawson: Yes, I think it would include that. Someone made the suggestion that because the government is currently taking the stand that the inherent right is covered in section 35 already, perhaps it would not be an addition. You would need to look at the detail of a proposed amendment, but my bet is that some aspect of that would be in addition to aboriginal rights. Whatever I am saying about the addition would apply to that as well.

**Senator Murray:** When representatives of the Northwest Territories were here, the Minister of Justice from the Northwest Territories said:

We know that there will be a need in the next few years for so-called house cleaning: Constitutional amendments arising from the creation of Nunavut Territory on April 1 of 1999. In particular, there will be a need to: one, create a Senate seat for Nunavut; two, amend section 51(2) of the Constitution Act, 1867 to entitle Nunavut to return a member to the House of Commons; and three, amend the Charter of Rights and Freedoms to include appropriate references to Nunavut Territory.

He says further that:

In our view, the first two matters could be dealt with by an act of Parliament pursuant to the Constitution Act, 1886, and would not be affected by Bill C-110. However, amendments to the Charter would be caught by the bill.

I want to ask you about the premise of the question. Is it a foregone conclusion that, as a result of the creation of that territory on April 1, 1999, first, there will be a need to create a Senate seat for Nunavut; second, there will be a need to amend section 51(2) of the Constitution Act, 1867 in order to give them a member of the House of Commons; and third, there will be a need to amend the Charter to include the references to the territory?

**Ms Dawson:** On your first two points, I am not sure whether it is a legal need or a political need, but there is certainly a need. It is probably even a legal need. I am not sure.

With respect to the Charter, for neatness sake, there is a need. If there was a failure to get that amendment to the Charter, I am not sure that it would not be interpreted to cover Nunavut in any event. However, it would be wise to try to get that amendment.

**Senator Murray:** What are the legal grounds for believing that an extra Senate seat has to be created?

Ms Dawson: There are no legal grounds that I can think of, off the top of my head.

Senator Murray: Neatness, again, is it?

**Ms Dawson:** It is hard to imagine a territory of Canada not having a Senate seat, but I think it is a political question.

Senator Murray: And a House of Commons seat also of its own?

Mme Dawson: Je pense que oui. Quelqu'un a laissé entendre que, comme le gouvernement soutient que le droit inhérent est visé par l'article 35, il ne s'agirait pas d'un ajout aux droits des autochtones. Il faudrait examiner de près la modification proposée, mais je parie qu'il s'agirait d'un ajout à certains égards. Tout ce qui a trait à l'ajout de droits serait ainsi visé.

Le sénateur Murray: Le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest a déclaré, dans son témoignage devant nous, et je cite:

Nous savons que, dans quelques années, il faudra faire ce qu'on a convenu d'appeler un ménage, à la suite des modifications constitutionnelles découlant de la création du territoire du Nunavut le 1<sup>er</sup> avril 1999. En particulier, il faudra, un, créer un siège au Sénat pour le Nunavut; deux, modifier le paragraphe 51(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 pour que le Nunavut ait un député à la Chambre des communes; et trois, modifier la Charte des droits et libertés pour faire référence expressément au territoire du Nunavut.

Il ajoute plus loin:

Selon nous, les deux premières questions pourraient être réglées par une loi adoptée par le Parlement conformément à la Loi constitutionnelle de 1886 et ne seraient pas visées par le projet de loi C-110. Cependant, les modifications à la Charte seraient visées par le projet de loi.

J'aimerais savoir s'il est entendu qu'il faudra, à la suite de la création de ce territoire le 1<sup>er</sup> avril 1999, premièrement, créer un siège au Sénat pour le Nunavut; deuxièmement, modifier le paragraphe 51(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 pour permettre à ce territoire d'avoir un député à la Chambre des communes; et troisièmement, modifier la Charte pour faire référence à ce territoire.

**Mme Dawson:** Pour ce qui est des deux premiers points, il faudra sûrement le faire, pour des raisons légales ou politiques. C'est probablement même une obligation légale. Je n'en suis pas sûre.

Pour ce qui est de la Charte, il faudra le faire, par souci de précision. Si on ne parvenait pas à faire modifier la Charte à ce sujet, celle-ci pourrait peut-être être interprétée comme visant également le Nunavut de toute façon. Cependant, il serait prudent d'essayer d'obtenir cette modification.

Le sénateur Murray: Quels sont les fondements légaux permettant de croire qu'il faut ajouter un siège au Sénat?

Mme Dawson: Il n'y en a aucun qui me vient à l'esprit à l'instant.

Le sénateur Murray: C'est encore par souci de précision, n'est-ce pas?

**Mme Dawson:** Il est difficile d'imaginer qu'une partie du Canada n'ait pas de siège au Sénat, mais je pense que c'est une question politique.

Le sénateur Murray: Et un siège à la Chambre des communes également?

Ms Dawson: Yes.

Senator Carstairs: Two from the Northwest Territories.

Senator Murray: I understand that, but I am not sure there is one for the east and one for the west, constitutionally. There are two for the territories. The question is this: Will a third be created to cover Nunavut? Senator Marchand is shaking his head.

What about their statement that the first two matters — that is, the Senate seat and the House of Commons seat — could be dealt with by an act of Parliament pursuant to the Constitution Act, 1886? That would be section 44.

Ms Dawson: I think that is correct. There is provision in the Constitution Act, 1886, and there is nothing on the face of anything I can see that would override that.

**Senator Murray:** That would require 7 and 50, even enlarging the Senate by one.

Ms Dawson: I think it is in the Constitution Act, 1886.

**Senator Murray:** Amendments to the Charter would be caught by the bill. In other words, amendments to the Charter that you are talking about would be a 7 and 50 proposition.

**Ms Dawson:** That is right. As I say, that is probably a neatness amendment, but others could differ.

The Chairman: Ms Dawson, is it fair to say that work on this bill did not begin in your department prior to the Prime Minister making the commitment during his Verdun speech?

Ms Dawson: Yes, that is correct.

The Chairman: Your department received instructions to do some study into this matter around the end of October, and the bill was introduced into the House of Commons three or four weeks later. I do not have the exact dates of first reading in the House of Commons. Did your department have any chance to do comparative studies of other Commonwealth countries to see whether there were precedents for this kind of legislation?

Ms Dawson: Not at the time we drafted the legislation, no.

The Chairman: Have studies been done of a comparative nature subsequently?

Ms Dawson: Not to my knowledge.

The Chairman: Is it your department which prepares the certificate ensuring that a bill introduced into Parliament is congruent with the Canadian Bill of Rights?

Ms Dawson: Yes.

The Chairman: Was that done in this case?

Ms Dawson: I would imagine it must have been done.

Mme Dawson: Oui.

Le sénateur Carstairs: Il y a deux sièges pour les Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Murray: Je crois comprendre, mais je n'en suis pas sûr, qu'il y a un siège pour l'Est et un pour l'Ouest, selon la Constitution. Il y a deux sièges pour les territoires. En accordera-t-on un troisième au Nunavut? Le sénateur Marchand fait signe que non.

Que pensez-vous de ce qu'ils proposent au sujet des deux premiers points — concernant le siège au Sénat et le siège à la Chambre des communes —, à savoir qu'ils pourraient être réglés par l'adoption d'une loi par le Parlement conformément à la Loi constitutionnelle de 1886? Ce serait l'article 44.

Mme Dawson: Je crois que c'est exact. C'est prévu dans la Loi constitutionnelle de 1886 et, autant que je sache, rien ne l'emporte là-dessus.

Le sénateur Murray: Il faudrait obtenir le consentement de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, même pour ajouter un siège au Sénat.

Mme Dawson: Je pense que c'est ce que prévoit la Loi constitutionnelle de 1886.

Le sénateur Murray: Les modifications à la Charte seraient visées par le projet de loi. Autrement dit, les modifications à la Charte dont vous parlez nécessiteraient le consentement de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population.

**Mme Dawson:** C'est exact. Comme je l'ai dit, cette modification serait probablement nécessaire par souci de précision, mais d'autres peuvent être d'un avis contraire.

Le président: Madame Dawson, est-il exact que votre ministère n'a pas commencé à travailler sur ce projet de loi avant l'engagement pris par le premier ministre lors de son discours à Verdun?

Mme Dawson: Oui, c'est exact.

Le président: Votre ministère a été chargé d'examiner la question vers la fin d'octobre et le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes trois ou quatre semaines plus tard. Je n'ai pas la date exacte de la première lecture du projet de loi à la Chambre des communes. Votre ministère a-t-il eu l'occasion de comparer la situation à celle d'autres pays du Commonwealth pour voir s'il y avait des précédents à ce sujet?

Mme Dawson: Pas au moment où nous avons rédigé le projet de loi.

Le président: A-t-on effectué des études comparatives par la suite?

Mme Dawson: Pas à ma connaissance.

Le président: Est-ce votre ministère qui produit l'acte garantissant qu'un projet de loi déposé au Parlement est conforme à la Charte canadienne des droits?

Mme Dawson: Oui.

Le président: L'a-t-on fait dans ce cas?

Mme Dawson: J'imagine qu'on a dû le faire.

The Chairman: If I were to ask if this statute has any precedent or primacy over the Canadian Bill of Rights, what would the answer be?

Ms Dawson: I do not see any reason why this bill would have primacy over the Bill of Rights.

The Chairman: Would it be subject to the Canadian Bill of Rights?

Ms Dawson: I would think so.

The Chairman: Was an analysis done on this bill in comparison with the Parliament of Canada Act?

Ms Dawson: No.

The Chairman: Is there any reason to believe there may be problems in that regard?

Ms Dawson: I have no reason to think that there would be.

The Chairman: From a general public administration standpoint, the more time you have to prepare input into a cabinet document or the drafting of legislation, the less chance there is for error. Is that your experience over the many years you have worked in public administration?

Ms Dawson: I think the logic of that would hold. There are many circumstances of preparing legislation quickly, and most of them seem to hold together. You are almost putting forth a tautological statement. In other words, the more time you have, the more time you have to check.

**Senator St. Germain:** As I understand your role, basically the minister signs a warrant or certificate on every piece of legislation that is constitutionally correct?

Ms Dawson: Actually, the converse is true. The minister files a certificate in the House of Commons if he has reason to think that there is a Charter problem. Any certification that goes on in the other direction is only an internal process. It is the exception, not the rule, that a certificate is filed.

**Senator St. Germain:** That is good for clarification, because when we were discussing Bill C-68, that process was discussed but never clarified in that manner. I thank you. My question involving the aboriginal peoples has been put forward by Senator Murray.

Regarding the legislation, the minister admits:

That is my response to the senator's question. It is a political matter. It is the fulfilment of a commitment, and it is an imperative that the commitment be fulfilled.

In that spirit, were you virtually told what to do, or was the normal process of drafting legislation followed?

Ms Dawson: Normally I think drafters are told what to do. The way this bill was produced was relatively normal.

Le président: Si je demandais si ce projet de loi a prépondérance sur la Charte canadienne des droits, quelle serait la réponse?

Mme Dawson: Je ne vois pas pourquoi ce projet de loi aurait prépondérance sur la Charte des droits.

Le président: Serait-il assujetti à la Charte canadienne des droits?

Mme Dawson: Je pense que oui.

Le président: A-t-on comparé ce projet de loi à la Loi sur le Parlement du Canada?

Mme Dawson: Non.

Le président: Y a-t-il lieu de croire qu'il pourrait y avoir des problèmes à ce sujet?

**Mme Dawson:** Je n'ai aucune raison de croire qu'il pourrait y en avoir.

Le président: Sur le plan de l'administration publique générale, plus vous avez de temps pour préparer un document du Cabinet ou rédiger un projet de loi, moins il y a de risques d'erreurs. Cela s'est-il vérifié au cours des nombreuses années pendant lesquelles vous avez travaillé au sein de l'administration publique?

Mme Dawson: Je pense que c'est logique. On prépare souvent des projets de loi rapidement et la plupart d'entre eux semblent se tenir. Votre énoncé est pratiquement tautologique. Autrement dit, plus vous avez de temps, plus vous avez le temps de faire des vérifications.

Le sénateur St. Germain: Si je comprends bien, essentiellement, le ministre signe un mandat ou un acte attestant que les mesures législatives sont conformes à la Constitution?

Mme Dawson: En fait, c'est le contraire. Le ministre dépose un acte à la Chambre des communes s'il a une raison de croire que le projet de loi soulève un problème du point de vue de la Charte. Les attestations relatives à la conformité de la Charte ne se font qu'à l'interne. Il est exceptionnel qu'un acte de cette nature soit déposé.

Le sénateur St. Germain: Je vous remercie de nous le préciser. On a déjà discuté de la question au moment de notre étude sur le projet de loi C-68, mais personne ne nous avait ainsi préciser la chose. La question que je voulais poser sur les peuples autochtones l'a été par le sénateur Murray.

Au sujet du projet de loi, le ministre avoue, et je cite:

C'est ma réponse à la question du sénateur. C'est une que stion politique. On remplit un engagement et il est impérieux que cet engagement soit rempli.

À ce sujet, vous a-t-on pratiquement dit quoi faire ou a-t-on rédigé le projet de loi de la façon habituelle?

**Mme Dawson:** Normalement, je pense qu'on dit quoi faire aux rédacteurs. On a produit le projet de loi de la façon habituelle.

**Senator Carney:** I have two points to clarify, and then I will ask if you want to clarify anything based upon all the various numbers that have been thrown around, and which can be confusing.

It has been suggested that ambiguities exist in the bill in terms of the provincial consent. Was it your intent in drafting the bill to leave it ambiguous?

**Ms Dawson:** There was an intent to leave it — we use the term "flexible". Yes, there was an intent to leave some flexibility.

**Senator Carney:** A sunset clause in the bill would obviously impede the time of the bill, but would it have any particular impact on the 1997 constitutional discussions? Would it be harder or easier to implement any amendments?

**Ms Dawson:** It would depend on the length of the sunset period. That is a political question, probably, more than a legal one. Depending on the timing, it may have an effect.

**Senator Carney:** We have been given a whole range of impacts in terms of percentages, such as 92.2 per cent versus 50.3 per cent. Is there anything you want to clarify in terms of the impact of this bill, and in terms of the number of Canadians who would be required to approve it? What are your numbers?

**Ms Dawson:** I have forgotten what my numbers are. The 92 figure sounds familiar. Fifty is the percentage that appears in the constitution. Those are the two relevant percentages.

**Senator Carney:** What is the 8 per cent which is left out, if you have five regional vetoes?

Ms Dawson: I am not sure how that was compiled. It would be two of the provinces in the maritimes and two of the provinces in the west.

Senator Carney: And the territories?

Ms Dawson: And the territories.

**Senator Beaudoin:** I wish to come back to section 35 because I raised that point before last week.

The royal commission will likely say, as some ministers have stated, that section 35 of the Constitution Act of 1982 implicitly protects aboriginal self-government. It is a theory. All the authors do not necessarily agree on this. What is the opinion of the Department of Justice on this?

**Ms Dawson:** That is a difficult question to answer. The current government's working assumption is that the inherent right is covered in section 35. That is the hypothesis under which the government is working at the moment. My personal opinion is not terribly relevant.

**Senator Beaudoin:** I raise that question because, under Bill C-110, the federal cabinet will not agree to an amendment if one of the five regions objects. This includes section 91.24, section 25, and section 35 of the Constitution Act of 1982.

Le sénateur Carney: J'ai deux points à préciser et ensuite, je vous demanderai de bien vouloir préciser ce sur quoi sont fondés tous les chiffres qui ont été lancés et qui peuvent être déroutants.

On a dit qu'il existait des ambiguïtés dans le projet de loi au sujet du consentement des provinces. Avez-vous rédigé le projet de loi de façon à ce qu'il soit ambigu?

**Mme Dawson:** Nous l'avons rédigé pour qu'il soit — et c'est le mot que nous avons utilisé — «flexible». Oui, nous voulions que le projet de loi assure une certaine flexibilité.

Le sénateur Carney: Une disposition de temporarisation entraverait évidemment la durée du projet de loi, mais aurait-elle une incidence particulière sur les discussions constitutionnelles de 1997? Serait-il plus difficile ou plus facile de procéder à des modifications?

Mme Dawson: Tout dépendrait de l'échéance de cette disposition de temporarisation. C'est probablement une question plus politique que légale. Selon l'échéance, cela pourrait avoir une incidence.

Le sénateur Carney: On nous a parlé de l'incidence du projet de loi en citant toute une série de pourcentages, comme 92,2 p. 100 par rapport à 50,3 p. 100. Qu'avez-vous à dire au sujet de l'incidence de ce projet de loi et du nombre de Canadiens qui devraient approuver une modification? Quels sont vos chiffres?

Mme Dawson: J'ai oublié ce que représentent mes chiffres. Le pourcentage de 92 me dit quelque chose. Cinquante est le pourcentage qui figure dans la Constitution. Il s'agit de deux pourcentages pertinents.

Le sénateur Carney: Quel est le 8 p. 100 qui est omis, si vous avez cinq veto régionaux?

**Mme Dawson:** Je ne suis pas certaine de la façon dont cela a été compilé. Ce serait deux des provinces dans les Maritimes et deux des provinces dans l'Ouest.

Le sénateur Carney: Et les territoires?

Mme Dawson: Et les territoires.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à l'article 35 parce que j'ai déjà soulevé ce point la semaine dernière.

La Commission royale dira probablement, comme certains ministres l'ont déclaré, que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 protège implicitement l'autonomie des peuples autochtones. C'est une théorie. Tous les auteurs ne s'entendent pas nécessairement là-dessus. Qu'en pense le ministère de la Justice?

Mme Dawson: Il n'est pas facile de répondre à cette question. Selon l'hypothèse de travail du gouvernement actuel, les droits inhérents sont protégés à l'article 35. Telle est l'hypothèse de travail actuelle du gouvernement. Mon opinion personnelle n'est pas très pertinente.

Le sénateur Beaudoin: Je soulève cette question parce que, en vertu du projet de loi C-110, le Cabinet fédéral s'opposera à une modification si l'une des cinq régions s'y oppose. Cela inclut l'article 91.24, de même que l'article 25 et l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

On the other hand, if we are talking about the formula of amendment for groups or organizations other than the provinces and the federal authority, Bill C-110 would not apply because we need the unanimity to change the formula of amendment. Do you agree with that?

Ms Dawson: Yes.

Senator Beaudoin: Some people came before us and said that if you give a right of veto to five — three provinces and two groups — the others will ask for the same thing, or they will object. The territories will either ask for the same thing or they will object. The aboriginals will say that it is not good enough simply to participate but that they must be consulted. Probably, in the final analysis, they will require some kind of veto.

It must be clearly stated that Bill C-110 would not apply in such a case. To change the formula of amendment, we need unanimity under section 41. This is clear-cut.

Ms Dawson: That is right.

**Senator Beaudoin:** I wanted to state that for the purposes of the record.

The Chairman: I would thank officials for their attendance.

Honourable senators, we will reconvene tomorrow at 9:30 a.m. for a clause-by-clause study of the bill.

**Senator MacEachen:** Can I take it for granted that we will not attempt to write a report, apart from reporting the bill with or without amendment? Is that the understanding?

The Chairman: A draft report has been prepared to provide an historical backdrop and some analysis of the testimony. A copy of that first draft could be made available to all members immediately. We could take the rest of the afternoon and evening to look at that. It was prepared by the researchers of the committee. If that report meets with the satisfaction of all members of this committee, we might have a consensus report there. If not, we can make the decision early in the morning to go a different route.

**Senator MacEachen:** For myself, I want to state my unwillingness to engage in a process of preparing a draft report that constitutes a historical review and analysis of the witnesses and so on. Such a process would be tedious, and will ultimately serve no useful purpose. It would be my wish that we not do it.

**Senator Murray:** While it is frequently done, it is nevertheless against the rules. I do not wish to be sticky about it, but the rule is that a committee shall report a bill with amendments or without amendments. I know it is done; narrative reports are often submitted.

My only point is that I do not want to spend any time editing. If there is a narrative report to which everyone quickly agrees, that is D'autre part, si nous parlons de la formule de modification dans le cas de groupes ou d'organisations autres que les provinces et l'autorité fédérale, le projet de loi C-110 ne s'appliquerait pas parce qu'il nous faut l'unanimité pour modifier la formule de modification. Êtes-vous d'accord avec cela?

Mme Dawson: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Certains témoins qui se sont présentés ici nous ont dit que si nous accordions un droit de veto à cinq — trois provinces et deux groupes — les autres demanderont la même chose ou s'opposeront. Les territoires demanderont la même chose ou s'opposeront. Les peuples autochtones diront que cela ne suffit pas de participer et qu'ils doivent être consultés. Il se peut que finalement ils exigent une sorte de veto.

Il faut qu'il soit clairement précisé que le projet de loi C-110 ne s'appliquerait pas dans un tel cas. Pour changer la formule de modification, il nous faut obtenir l'unanimité comme le prévoit l'article 41. C'est clair.

Mme Dawson: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Je voulais le préciser aux fins du compte rendu.

Le président: Je remercie les hauts fonctionnaires d'être venus nous rencontrer.

Honorables sénateurs, nous nous réunirons de nouveau demain à 9 h 30 afin de procéder à l'étude, article par article, du projet de loi.

Le sénateur MacEachen: Puis-je tenir pour acquis que nous ne tenterons pas de rédiger un rapport et que nous nous contenterons de faire rapport du projet de loi, sans amendement? N'est-ce pas entendu?

Le président: Nous avons préparé une version provisoire de rapport qui contiendra un aperçu historique et une analyse des témoignages. Une copie de cette première ébauche pourrait être immédiatement mise à la disposition des membres du comité. Nous pourrions prendre le reste de l'après-midi et la soirée pour y jeter un coup d'oeil. Le document a été préparé par les attachés de recherche du comité. Si tous les membres du comité sont satisfaits de ce rapport. nous pourrions avoir alors un rapport unanime. Dans le cas contraire, nous pouvons décider tôt demain matin de prendre une autre direction.

Le sénateur MacEachen: Personnellement, je ne suis pas prêt à m'engager dans la préparation d'une ébauche de rapport qui constitue en un aperçu historique et en une analyse des témoins, et cetera. Un tel processus serait ennuyeux et ne servirait finalement à rien. Je préférerais que nous ne le fassions pas.

Le sénateur Murray: Même si cela se fait fréquemment, ce n'en est pas moins contraire aux règles. Je ne veux pas être peu accommodant en ce qui a trait au projet de loi, mais le règlement dispose qu'un comité doit faire rapport d'un projet de loi avec ou sans amendements. Je sais que cela se fait; on présente souvent des rapports narratifs.

Le seul point que je veux faire ressortir, c'est que je ne veux pas que nous perdions du temps à réviser le texte. S'il y a un fine. If not, Mr. Chairman, you could make it part of the speech which you will undoubtedly give.

The Chairman: We do have a draft narrative. If people want to look at it and if there is universal agreement, fine. If it becomes problematic, the wise counsel of Senator Murray and Senator MacEachen is probably the best course of action to follow.

**Senator MacEachen:** Any proposal that is supported by both Senator Murray and myself should not be ignored.

Senator Carney: That is historical in itself.

**Senator Gauthier:** Are copies of that report available to members?

The Chairman: Yes, they will be available forthwith.

**Senator Carstairs:** Perhaps, just to end on a light note, I will share a piece of research as provided by my researcher. I asked her to find out how many amendments had been made to the Constitution of the United States. There have been 27 amendments to the American Constitution, 16 of them in the previous century. There have been only ten in this century; two of those concern introducing and rescinding Prohibition.

The most recent amendment was made in 1992 regarding congressional salaries, and it took 203 years to accomplish.

**The Chairman:** On that note of levity, we stand adjourned until 9:30 tomorrow morning.

The committee adjourned.

rapport narratif auquel tout le monde donne rapidement son assentiment, ça va. Dans le cas contraire, monsieur le président, vous pourriez l'intégrer au discours que vous prononcerez, sans l'ombre d'un doute.

Le président: Nous avons une ébauche de rapport narratif. Si les membres veulent y jeter un coup d'oeil et qu'on est tous d'accord, ça va. Si cela pose un problème, le sage conseil que nous ont donné les sénateurs Murray et MacEachen est probablement la meilleure route à suivre.

Le sénateur MacEachen: On ne devrait passer sous silence aucune proposition appuyée à la fois par le sénateur Murray et par moi

Le sénateur Carney: C'est historique en soi.

Le sénateur Gauthier: Des copies de ce rapport sont-elles mises à la disposition des sénateurs?

Le président: Oui, elles seront mises tout de suite à votre disposition.

Le sénateur Carstairs: Pour terminer sur une anecdote, je partagerai avec vous un élément de recherche que m'a fourni ma recherchiste. Je lui ai demandé de chercher combien de modifications avaient été apportées à la Constitution des États-Unis. La Constitution américaine a été modifiée 27 fois, dont 16 au siècle précédent. Seulement six modifications ont été apportées ce siècle-ci, et deux d'entre elles portaient sur l'introduction et l'annulation de la prohibition.

La modification la plus récente a été apportée en 1992 relativement aux salaires des membres du Congrès, et il a fallu 203 ans pour y parvenir.

Le président: Sur cette anecdote, le comité suspend ses activités jusqu'à 9 h 30 demain matin.

La séance est levée.





Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage Paid
Lettermail
K1A 0S9
OTTAWA
POSTE
Post payé
Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition Ottawa, Canada K1A 0S9

# WITNESSES---TÉMOINS

From Simon Fraser University:

Andrew Heard, Professor.

Individual:

Gordon Gibson.

From the Department of Justice:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;

Warren Newman, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section:

Louis David, Senior Counsel, Constitutional and International Law Section;

Thomas-Louis Fortin, Counsel, Constitutional and International Law Section.

De l'Université Simon Fraser:

Andrew Heard, professeur.

À titre individuel:

Gordon Gibson.

Du ministère de la Justice:

Mary Dawson, sous-ministre déléguée;

Warren Newman, avocat-conseil, Section de droit constitutionnel et international;

Louis David, avocat-conseil, Section de droit constitutionnel et international;

Thomas-Louis Fortin, conseiller juridique, Section de droit constitutionnel et international.





First Session Thirty-fifth Parliament, 1994-96 Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Special Senate Committee on

Comité sénatorial spécial sur le

**Bill C-110** 

Projet de loi C-110

Chairman: The Honourable NOËL A. KINSELLA Présidente: L'honorable NOËL A. KINSELLA

**INDEX** 

**INDEX** 

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

(Issues Nos. 1 to 6 inclusive)

(Fascicules nos 1 à 6 inclusivement)

Prepared by

Ariane Bissonnette,

Information and Technical Services Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Ariane Bissonnette,

Direction de l'information et des services techniques,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

### SENATE OF CANADA

## Special Committee of the Senate on Bill C-110 1st Session, 35th Parliament, 1994-96

#### INDEX

## (Issues 1-6 inclusive)

Aboriginal peoples Amending formulae, 3:73 Authority, traditional, 3:13 Bill C-68, 3:9,36,49-50,66 Bill C-110 Amendment, position, 3:51 Concerns, 1:13; 3:6,86-7; 4:107 Exclusion from amendment process, 1:16; 3:7,9,26-8,35-6,39-40, 51-2,62; 4:106,108; 5:46 First Nations-Crown relationship, derogation, 3:7-8 Limiting possibilities for completing aboriginal constitutional agenda, 3:6-8,82-6,91; 6:45-7 Quebec, full inclusion into Confederation, 3:6 Self-government, right, recognition, 3:6-8,34,36 Self-government, inherent right, 1:16,44,88; 3:12-3,66-7 Unilateral measures, 3:8 Negative impacts, 3:7,9 Opposition, 4:112 Charlottetown Accord See under Charlottetown Accord Constitution See under Constitution Constitutional discussions, historical background, 3:13-4 Demographic and social conditions, 3:12 Distinct society resolution, 3:53 Exclusion from 1997 constitutional conference, 3:19-22,51,72 Federal government Fiduciary responsibility, 3:26-7,29-30,51,88 Impact of bill, 3:32,41-2; 4:17-8 Power, transfer to provinces, 3:52,56-8,61 Fiduciary rights, impact of bill, 3:34 Injustices suffered, 3:78-81 Inuit, Nunavut, creation, impact of bill, 3:18 Lack of consultation, 3:10-1,21,49-50 Lack of understanding, 3:74-5 Land and resources, ownership, 3:14,79-80 Land claims Agreement 3:38 Entrenchment, 3:80 Meech Lake Agreement See under Meech Lake Agreement Nation, use of term, 4:107-8 Participation in any new constitutional initiative, need, 3:13 Quebec separation, impact, 3:37-41,44,49,88-9 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 3:78-81,86-8 Regional veto, impact, 3:29-30 Relationship with Government of Canada, impact of bill, 3:25-6 Right to participate in constitutional conferences, 3:50-1 Rights, 3:12 Amending formulae and procedures, 1:18,61-2 Appeal to Senate for protection, 3:9 Entrenchment, 4:36 Impact of bill, 2:64,69-70,78; 3:33,85; 6:16,55-6 Implementation Opportunity, need, 3:14-6 Problems, 3:13-6

Participation in amendment process and consent, 1:16-7,44; 2:47;

Protection, 1:16-7,18,44; 3:20-1,33,48-9,53-5,61-3,78; 5:46,55

5:46,48,51,56-7

Need, comparison with Quebec, 3:62

## SÉNAT DII CANADA

## Comité spécial du Sénat sur le Projet de loi C-110 1<sup>re</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 1994-1996

#### INDEX

#### (Fascicules 1-6 inclusivement)

Accord de Charlottetown Amendements contre l'intérêt national, 4:62 Consentement, besoin, 1:100 Dispositions de non-dérogation, 2:78 Dispositions relatives à l'option de retrait, 3:69-70 Droits de veto régionaux, système, 4:31-2 Dualité linguistique, 1:70; 2:14 Échec, 1:45; 2:80; 3:14,34,76,79,81,84; 4:101,104; 5:18; 6:21-3,49 Toile sans couture, approche, 4:101,116-7 Épisode traumatique, 1:80 Fédéralisme exécutif, 4:81 Formule de modification Discussion et consensus, 4:36-7 Québec, position, 4:30,37 Rejet, 4:37,78 Gouvernement fédéral, participation, 1:54 Leçons à tirer, 6:8 Modifications omnibus, 5:44 Peuples autochtones Autonomie gouvernementale, 2:62; 3:34,75-6,78-9; 6:55-6 Discussions constitutionnelles, 3:82 Droits, modifications, consentement, 5:46 Population, attitude, 6:49 Premiers ministres, promesses faites, 2:19 Processus, 1:46,50,98; 2:47,68; 3:9-10,23-4,53,63-6; 4:108; 6:21-3 Promesses, 2:7 **Provinces** Création, 2:56,58; 4:38; 5:9,16-7,45,56 Droit de veto, 5:41 Égalité, 4:32 Frontières, extension, 5:45 Public, participation, 5:44,51 Québec, intérêts, protection, 4:32 Recommandations Territoires, statut dans le cadre des processus constitutionnels Participation aux conférences des premiers ministres, 2:45-6 **Provinces** Création, 2:46,57 Rattachement de tout ou partie des Territoires, 2:46,59 Référendum, 1:30,109,111; 4:108-9,112; 5:23,26; 6:22-3,35,41 Rejet, 4:27,37-8; 5:9,31-2; 6:41 Québec, 1:29,109; 4:70-1; 5:23 Représentation, question, 5:24 Revendications, 6:46 Sénat, réforme, 5:35 Société distincte, clause, 3:81 Territoires, participation, 2:54,60

# Accord de Victoria

Droit de veto, rejet, 3:81,84

Échec, 2:80

# Accord du lac Meech

Amendements contre l'intérêt national, 4:62 Approbation, difficultés, 2:13 Assemblée nationale du Québec, approbation, 4:70 Consentement, besoin, 1:100 Disposition de non-dérogation, 3:40,52-3,60; 4:34

Droits de veto régionaux, système, 4:31-2

Dualité linguistique, 1:70; 2:14

Échec, 1:26,45-6,84; 2:80; 3:9-10,14,79; 4:70,88; 6:49

Épisode traumatique, 1:80 Fédéralisme exécutif, 4:81

Aboriginal peoples —Cont'd	Accord du lac Meech —Suite
Rights —Cont'd	Formule de modification, 1:27,52,85
Protection —Cont'd	Discussion et consensus, 4:36-7
Provinces, consultation, 5:50-2	Objection, 4:38
Role of federal government in the event of Quebec separation,	Québec, position, 4:30,37
3:37-41,44,49	Rejet, 4:37,78
Uphill struggle, 3:53-5	Gouvernement fédéral
Recognition, 1:76	Participation, 1:54
Violation, consultation process, 3:29-30	Possibilité de tenir un référendum, 6:28
Role in constitutional processes, 2:47	Leçons à tirer, 1:84; 6:8
Self-government, right	Modifications omnibus, 5:44
Agreementa, entrenchment, 3:31-2,76-7	Parti québécoia, opposition, 4:88
Amending formulae and procedures, 3:48-9,67; 4:28-9	Perception au Canada, 1:29
Concept, 3:67-8	Peuples autochtones
Entrenchment in the Constitution, 2:14-5,62; 3:18,33; 4:33;	Discussions constitutionnelles, 3:82
6:16,23,26	Exclusion, 3:39-40
Federal government, policy, 3:47-8,73-5 Impact of bill, 2:78-9	Premiers ministres, promesses faites, 2:19
Opting out provisions, impact, 3:67-70; 4:28-9	Processus, 1:46,50; 3:29,66; 4:68
Participation in amendment process, 1:44	Consultation avec le public, 5:26
Protection, implicit versus explicit, 3:46-7; 6:59-60	Promesses, 2:7 Provinces
Recognition, 3:19,26-7,30-1,61; 5:56-7	
Social and economic problems, 3:15	Création, 5:16-7,45 Droit de veto, 5:41-2
Status, protection, 4:11-2	Égalité, 4:32
Territorial integrity, protection, 3:53	Public, participation, 5:44
Treaty implementation, protection, 3:26-7,34	Frontières, extension, 5:45
Veto, 3:45-6,52; 4:36	Québec, besoin de protection, 4:32,57-8
Victoria Agreement, 3:81	Rejet, 1:114; 2:22; 4:37-8
victoria Agreement, 3.01	Résolution, exigence de l'unanimité, 6:29
	Société distincte, disposition, 4:117
FN	Souverainistes, opposition, 4:117
See	Territoires, 2:47
Assembly of First Nations	Unanimité
	Application de la règle aux sujets énumérés à l'article 42, 4:93
lberta	Disposition, extension, 5:52
Bill C-110, opposition, 4:112	Théorie, 5:27
Provinces, equality, 5:42	a service of wear
Referenda legislation, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19	
Regions, concept, 1:35-7	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867
Veto, 5:33	Voir
	Loi constitutionnelle de 1867
mending formulae	Alberta
Beaudoin-Edwards formula	Droit de veto, 5:33
Regions, consent, 4:105-6	Loi référendaire, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19
7-92 formula, comparison, 4:103	Projet de loi C-110, opposition, 4:112
Bilateral arrangements, 1:14,17-20,22,50-1,55-6,88,94,96-7,107,112-3;	Provinces, égalité, 5:42
2:5-6,83; 4:6,72,102; 6:25,28-9,55	Régions, concept, 1:35-7
Consensus, foundation, 5:41	
Fulton-Favreau formula, 5:53-4	
General amending formula, inclusion, 5:42	ANDREYCHUK, honorable A. Raynell, sénateur
Provinces, consent, 4:103; 5:41	Projet de loi C-68, 3:36
Quebec, disagreement, 4:69-70	Projet de loi C-110
General amending formula, 1:14-6,18,20-2,42-3,49-53,56,66,	But, 1:41-2,74
87-8,94,98-9,107,100,102,104,110,113-4; 2:13-5;42,56-8,	Droit de veto, exercice, limites, 1:58-9
61-3,83; 3:17-8,30-1,42,46,59-60,73,79; 4:12,14,31-2,	Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:30
36-7,54,58,66,71-3,76-7,91,93,101-2,106,108,113-4,117;	Formules de modification, 1:43
5:8,9-10,27,35-6,41-2,44-7,53; 6:8,11,15-6,26,28,33-4,43,50,55	Groupes nationaux, 1:76
Inclusion of Quebec, 4:118	Majorités et minorités, 1:76
7-92 formula, comparison, 4:104	Ministres, rôle, impact, 2:71
Thresholds, 5:42	Minorités nationales, 1:75
United States, comparison, 1:48	Peuples autochtones, 1:44; 2:64; 3:28-9,32
Purpose, 1:64	Portée, 1:43-4
7-50 formula	Provinces
See above	Création, 2:63
General amending formula	Frontières, extension, 2:63
7-92 formula	Minorité, droits, impact, 2:71-2
See under	Régions, concept, 1:41,43; 3:29
Constitution	
Toronto consensus" formula, 5:46-7	
Jnanimity approach, 1:14,17-21,50,52,55-6,64,66,84-7,94,	APN
96-7,100,107,112-3; 2:5-6,8,61,80; 3:45-6; 4:6-8,58,72,102;	Voir
5:42,44,47-8,53; 6:25,29,55,60	Assemblée des Premières Nations

Assemblée des Premières Nations

INDEX

Amending formulae —Cont'd

Victoria formula, 1:23-4,27,43,47-8,53,85; 4:14,18,78; 5:54

Approval, provincial, 1:49; 4:60-1

With the exception of Quebec, 4:60-1

Consensus, foundation, 5:41

Ouebec

Disagreement, 4:69-70

Veto, 5:41,52

Regional veto, comparison, 1:99,101

Regions, consent, 4:105-6

Rejection, 4:86; 5:52

7-92 formula, comparison, 5:41

See also

Constitution

## ANDREYCHUK, Hon. A. Raynell, Senator

Bill C-68, 3:36

Bill C-110

Aboriginal peoples, 1:44; 2:64; 3:28-9,32

Amending formulae, 1:43

Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:30

Majorities and minorities, 1:76

Ministers, role, impact, 2:71

National groups, 1:76

National minorities, 1:75

Provinces

Boundaries, extension, 2:63

Creation, 2:63

Minority rights, impact, 2:71-2

Purpose, 1:41-2,74

Regions, concept, 1:41,43; 3:29

Scope, 1:43-4

Veto, power, limitations, 1:58-9

## Arseneau, Thérèse, Saint Mary's University

Bill C-110, 5:21-40

## Assemblée des parlementaires de langue française

Franco-Ontarians, constitutional rights, 1:82

# Assembly of First Nations (AFN)

Bill C-110

Non-derogation clause, position, 3:52-3,57-8

Position, 3:6-11,47-50,52-3,57-8,70-1,74-9,82-4,87

# Atlantic provinces

Consent, 1:36,52-3; 5:23,48

Relationship with Quebec, 4:92-3

Veto, 4:104

## Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada

Attorney-General Reference, 4:52

## AUSTIN, Hon. Jack, Senator

Bill C-110

British Columbia

Distinct society, position, 2:33

Quebec veto, position, 2:35

Constitution, amendments, inclusion of Quebec, 2:33

Quebec, national unity, fostering, impact of bill, 2:34

# Australia

Monarch, 6:42

Referendum, inclusion in Constitution, 6:42

# BEAUDOIN, Hon. Gérald A., Senator

Bill C-110

Aboriginal peoples, 2:62; 3:48-9,62,70; 4:36; 5:55-7; 6:59-60

Amending formulae, 1:23,48-9,85; 4:18,86,118; 5:52

Arctic region, 5:15,17-8

Assembly of First Nations, 3:53

#### Armes à feu, Loi

Voir

Projet de loi C-68

## Arseneau, Thérèse, Saint Mary's University

Projet de loi C-110, 5:21-40

# Assemblée des parlementaires de langue française

Franco-Ontariens, droits constitutionnels, 1:82

## Assemblée des Premières Nations (APN)

Projet de loi C-110

Disposition de non-dérogation, position, 3:52-3,57-8

Position, 3:6-11,47-50,52-3,57-8,70-1,74-9,82-4,87

### AUSTIN, honorable Jack, sénateur

Projet de loi C-110

Colombie-Britannique

Droit de veto, Québec, opinion, 2:35

Société distincte, opinion, 2:33

Constitution, amendement, inclusion du Québec, 2:33

Québec, unité nationale, promotion, impact du projet de loi, 2:34

#### Australie

Référendum, inscription dans la Constitution, 6:42

Reine, 6:42

## Autonomie

Francophones

Constitutionnalisation, 1:65-7,73-4

Inégalité, 1:66-7

Reconnaissance, 1:73

## BEAUDOIN, honorable Gérald-A., sénateur

Comité

Délibérations, télédiffusion, 1:63

Témoins, 1:90-1

Projet de loi C-110

Accord de Charlottetown, 2:80; 4:36-8; 6:41

Accord de Victoria, 2:80

Accord du lac Meech, 1:85,114; 2:80; 4:36-7,57-8; 5:27,52; 6:29

Arctique, région, 5:15,17-8

Assemblée des Premières Nations, 3:53

Australie

Référendum, inscription dans la Constitution, 6:42

Reine, 6:42

But, 1:34,105-6; 3:90; 4:84-5; 5:17-8,52

Canada

Consultation par voie référendaire, 4:84-5

Fédération, 2:9; 4:68; 6:41 Impératifs politiques, 2:82

Impératifs politiques, 2:82

Reine, 6:42

Charte canadienne des droits et libertés, 5:29

Constitution

# Amendements

Initiative des procédures, 2:8

Par voie référendaire, 1:32-3; 4:108-110; 6:29

Parlement, rôle, 4:56-7

Asymétrie, 1:86

Conférence, 1:31,105; 2:9; 6:12-3

Éléments soumis à la règle de l'unanimité, 5:52-3

Formule de modification, 1:86; 4:36-7; 5:55-6

Garantica, 5:53

Partage des pouvoirs, 5:55

Primauté, 1:31,33

Réforme, 1:34; 2:38-9

Constitutionnalité, 1:30-3,59-61,104-5; 2:8; 3:90; 4:18-9,24,56-7

Cour suprême du Canada, 4:60,110-1; 5:53

Disposition de temporisation, 4:36,85-6; 5:52; 6:12-3

Droit de veto, 1:85-6; 2:79-80; 3:45-6; 4:36,110-1; 5:27-9,52,54

Droits linguistiques, abolition, 1:72

Éducation, 1:73

Fédéralisme, 1:106; 2:40; 4:58

4

BEAUDOIN, Hon. Gérald A., Senator -Cont'd BEAUDOIN, honorable Gérald-A., sénateur -Suite Bill C-110 -Cont'd Projet de loi C-110 -Suite Australia -Cont'd Formules de modification, 1:23,48-9,85; 4:18,86,118; 5:52 Monarch, 6:42 Gouvernement fédéral Referendum, inclusion in Constitution, 6:42 Droit de veto, raisons pour accorder, 5:27 Canada Ministres, 2:8 Consultation by referendum, 4:84-5 Unité nationale, nécessité de faire preuve de leadership, 2:40 Federation, 2:9; 4:68; 6:41 Nature, 2:81; 3:90; 4:16 Monarch, 6:42 Parlement, 1:108; 4:20 Political imperatives, 2:82 Peuples autochtones, 2:62; 3:48-9,62,70; 4:36; 5:55-7; 6:59-60 Canadian Charter of Rights and Freedoms, 5:29 **Provinces** Charlottetown Accord, 2:80; 4:36-8; 6:41 Assemblées législatives, 6:13,42 Constitution Consentement, 6:14,40-1 Amending formula, 1:86; 4:36-7; 5:55-6 Création, 2:62-3; 4:37-8,110-1; 5:15-7 Amendments Égalité, 5:29-30,55; 6:13 By referendum, 1:32-3; 4:108-110; 6:29 Frontières, extension, 2:62-3; 5:56 Initiation of procedures, 2:8 Loi référendaire, 1:112; 4:97-8; 6:29,41-2 Parliament role, 4:56-7 Pouvoirs, redistribution, 5:29 Asymmetry, 1:86 Pouvoirs législatifs, 5:53 Conference, 1:31,105; 2:9; 6:12-3 Préoccupations, 5:29-30 Division of powers, 5:55 Théorie du pantalon, 1:86 Guarantees, 5:53 Québec Matters subject to unanimity, 5:52-3 Assemblée nationale, 6:13-4 Primacy, 1:31,33 Droit de retrait, 4:57-8 Reform, 1:34; 2:38-9 Pouvoirs, obtention, objectif, 1:113-4; 5:27 Constitutionality, 1:30-3,59-61,104-5; 2:8; 3:90; 4:18-9,24,56-7 Protection, besoin, 2:79-80,83; 4:57-8,84; 5:27-9,53 Education, 1:73 Réaction probable, 5:38-9 Federal government Société distincte, reconnaissance, 1:34; 2:14,80; 6:29 Ministers, 2:8 Souveraineté, 4:109 National unity, necessity of demonstrating leadership, 2:40 Régions Veto, reasons for introducing, 5:27 Concept, 1:48 Federalism, 1:106; 2:40; 4:58 Consentement, 6:14 Sénat, 1:48-9,51,87-8; 2:10; 5:53-4 Language rights, abolition, 1:72 Meech Lake Agreement, 1:85,114; 2:80; 4:36-7,57-8; 5:27,52; 6:29 Territoires, 5:15-6 Nature, 2:81; 3:90; 4:16 Université d'Ottawa, amendements proposés, 1:113 Parliament, 1:108; 4:20 University (The) of Alberta, recommandations, 5:57 Provinces Veto statutaire, création, 2:8 Boundaries, extension, 2:62-3; 5:56 Réunion d'organisation Concerns, 5:29-30 Budget, approbation, 1: 11 Consent, 6:14,40-1 Témoins, sélection et fermeture de la liste, 1:8-9 Creation, 2:62-3; 4:37-8,110-1; 5:15-7 Vice-président, élection, sénateur De Bané, 1:7 Equality, 5:29-30,55; 6:13 Legislative assemblies, 6:13,42 Campagne référendaire Power, redistribution, 5:29 Premier ministre, engagement, 1:12-3,22-3,25,30,37,39-40,46,77-8; Powers, legislative, 5:53 **2**:6-7,16,19,31,73; **3**:13,33,35,77-81; **4**:17,21-2,40-1,65,78-9,82; Referenda legislation, 1:112; 4:97-8; 6:29,41-2 5:13-4; 6:24,30 Theory of the pants, 1:86 Unité nationale, stratégie à adopter, 5:34 Purpose, 1:34,105-6; 3:90; 4:84-5; 5:17-8,52 Quebec Distinct society, recognition, 1:34; 2:14,80; 6:29 Canada National Assembly, 6:13-4 Amendements proposés par le Conseil pour l'unité canadienne, 1:67-9 Power, objective to gain more, 1:113-4; 5:27 Arctique, région Probable reaction, 5:38-9 Potentiel, 5:15 Protection, need, 2:79-80,83; 4:57-8,84; 5:27-9,53 Reconnaissance, 5:15 Right to withdraw, 4:57-8 Statut, inscription dans la Constitution, 5:17-8 Sovereignty, 4:109 Avenir, besoin d'une vision plus globale, 6:47,52-4 Regions Bilinguisme, 1:73 Concept, 1:48 Collectivités politiques, 6:30-1 Consent 6:14 Communautés francophones, Québec, responsabilité, 4:84 Senate, 1:48-9,51,87-8; 2:10; 5:53-4 Consultation par voie référendaire, 4:84 Sunset clause, 4:36,85-6; 5:52; 6:12-3 Continuité, besoin d'assurer, 6:45 Supreme Court of Canada, 4:60,110-1; 5:53 Crise, attitude de la population, 6:49 Territories, 5:15-6 Deux groupes fondateurs, 1:70 University (The) of Alberta, recommendations, 5:57 Dualité linguistique, 1:70; 4:83 University of Ottawa, amendments proposed, 1:113 Accord de Charlottetown, 1:70: 2:14 Veto, 1:85-6; 2:79-80; 3:45-6; 4:36,110-1; 5:27-9,52,54 Accord du lac Meech, 1:70; 2:14 Veto, statutory, institution, 2:8 Charte canadienne des droits et libertés, 1:70 Victoria Agreement, 2:80 Inclusion dans la Constitution, impact du projet de loi, 2:14 Committee Dualité linguistique et culturelle et réalité des régions, impact du projet Proceedings, televising, 1:63 de loi, 4:72-3 Witnesses, 1:90-1 Fédération. Organization meeting Conseil fédéral, création, 6:44 Budget, approval, 1:11 Division des pouvoirs, 4:67-8; 6:41

INDEX

5

BEAUDOIN, Hon. Gérald A., Senator -Cont'd Organization meeting -Cont'd Deputy Chairman, election, Senator De Bané, 1:7 Witnesses, selection and closing of list, 1:8-9 Beaudoin-Edwards Committee Process for Amending the Constitution of Canada, Special Joint Committee of the Senate and House of Commons Bill C-68 - Firearms Act Discussion, 3:9,35-6,49-50,66 Bill C-110 - An Act Respecting Constitutional Amendments Adoption, 4:104 Amendments proposed Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:27-8,33,35-7,59-60,67-8 Grand Council of the Crees (of Quebec), 3:42-4,67-8 Inuit Tapirisat of Canada, 3:21,55; 4:26 McGill University, 4:5-7 Territories, 2:46,53,56-61,63-6; 5:5,9-10 Breaching by Parliament, 1:39 Comparison Constitution Act, 1982 - Part V, 1:12,14-5 Referendum Act, 1992, 5:44,48 Constitutionality, 1:12-3,15-7,31-3,44; 2:8,71; 3:41,90; 4:53,57; 6:7.9.12.17-8.54 Amending formula, attempt to amend, 1:15,30-2,95-6; 2:8; 3:17-8; 4:8,31,49-50; 6:9-10,12-3,15,20-1 House of Commons and Senate, ability to pass amendments, 4:31 Authority, legislative, 4:30-1 Constitution, amendment, unilateral attempt, 1:15; 6:12 Constitution Act, 1867, provisions concerning the establishment of Parliament, contradiction, 4:51 Creation of a higher hurdle than the amending formula of 7-50, 1:52 Enactment, constitutional basis, 4:7-8,23-5; 6:54 Federal government Ministers, limit on ability to introduce amendments, 6:9-10,15 Responsibilities, abdication, 3:90; 4:19 Future constitutional change, major obstacle, 4:9-10 Aboriginal peoples, self-government, 4:9 General amending formula, attempt to alter, 6:11-2 Parliament and provincial legislatures Authority, abdication In Re The Initiative and Referendum Act, 4:50-1 Re Gray, 4:50 Reference Re Canada Assistance Plan, 4:51-2,57 Jurisdiction, delegation Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada, decision, 4:52 Reference Re Legislative Authority of Parliament, decision, 4:52-3 Senate, abolition, 4:52-3 Role Motions, introduction by Disqualified member, 4:18-9 Minister, 4:7,18-20 Non-minister, 4:7,19 Resolutions Adoption, quorum, 4:7-9 Ministers, right to vote, 4:7,10-1 Sovereignty, fetters, 1:15,32; 4:47,50-2,56-7,114-5 Equality, violation, 1:15-6 First-class and second-class, concept, introduction, 4:47 Quasi-constitutionality versus unconstitutionality, 4:15-6 Regional consensus on unanimity, 1:52 Regional or national pacts, 4:106 Repeal by ordinary federal act, 4:7

Violation, 2:83-5

Recourse, 1:38,40-1

Draft report, preparation, 6:60-1

Discussion, clause 1, 4:6-7

By a minister, 1:31,38-9,59-61,104-5,107-9; 4:18-20

Canada -Suita Fédération -Suite Nature, 6:31,35 Ensemble ou coentreprise, théorie, 6:31-2,50 Union ou fusion, théorie, 6:31-2,50 Place du Québec, 6:44-5 Pouvoir fédéral de dépenser, 4:67-8 Renouvellement, besoin d'un plan, 2:9; 4:42 Sénat, rôle, 2:9 Gouvernements, définition des intérêts essentiels, 1:64 Groupes d'intérêt spéciaux, fragmentation, 6:26-7 Impératifs politiques, 2:81-2 Intégrité territoriale, rôle du gouvernement fédéral, 3:20 Intérêt national, 6:19-20 Intérêt public, 5:19-20 Nord Exclusion, 5:14 Souveraineté, 5:14-5 Normes nationales, 6:45,47 Reine, 6:42 Représentation, formes, 5:24-5 Unité nationale, question, 5:5 Attitude des gens vis à vis des politiciens, 6:36 Impact du projet de loi, 4:81-2; 6:16,21 Visions différentes, 2:41-2; 5:34-5; 6:50-1 Canadiens Préoccupations Programmes fédéraux, discrimination en matière de dépenses, 2:26-7 Programmes sociaux, érosion de l'engagement du gouvernement, 2:25-6 Provinces, manque d'engagement du gouvernement pour favoriser l'autonomie et la souplesse, 2:27 Unité, question, nécessité d'un leadership fort, 2:67 CARNEY, Honorable Pat, sénateur Comité, témoins, 6:51 Projet de loi C-110 Groupes d'intérêt spéciaux, fragmentation, 6:26-7 Intérêt national, 6:19-20 Unité nationale, question, 6:21 Colombie-Britannique Attitude face au Québec, 6:50,52 Caractère multiculturel, 6:52 Opposition, droit de veto régional, 6:39 Position au sein de la fédération, 6:40 Société distincte, 6:52 Constitutionnalité, 6:20-1 Contestation judiciaire, 6:20-1 Disposition de temporisation, 6:59 Gibson, Gordon, opinion demandée, 6:40 Gouvernement fédéral, consultation par voie référendaire, 6:43 Implications, 6:59 Peuples autochtones, 6:26 **Provinces** Consentement, 6:19 Loi référendaire, 6:19 Quatre catégories, création, 6:39 Québec, société distincte, reconnaissance, 6:28 Rédaction, 6:59 Référendum, disposition, ajout, 6:48 Sénat, rôle, 6:39 Simon Fraser University, opinion demandée, 6:19 Union européenne, 6:40 Version provisoire du rapport, préparation, 6:61

# CARSTAIRS, honorable Sharon, sénateur

Comité

Délibérations, télédiffusion, 1:62-3

Témoins, 1:92,115

Bill C-110 - An Act Respecting Constitutional Amendments -Cont'd CARSTAIRS, honorable Sharon, sénateur -Suite Projet de loi C-110 Ambiguities, 6:7-8,59 Accord de Charlottetown, 2:19; 3:63,65; 6:49 Amendments, 5:60 Accord du lac Meech, 2:19; 6:49 Canadian Bill of Rights, conformity, 6:57-8 But. 4:45 Comparative studies, 6:57 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 2:19 Parliament of Canada Act, 1982, comparison, 6:58 Colombie-Britannique, proposition de référendum, 2:42-3 Process, 6:58 Conseil pour l'unité canadienne, opinion demandée, 1:77-8 Duration, 4:14 Constitution Historical background, 2:30-1 Amendements Implications Formule 7-92, 1:47 Aboriginal peoples, 2:69-70,78-9; 3:18-9,25-34 Geste unilatéral du gouvernement comparé aux provinces, 2:42-3 Amending process, complication, 1:44,98; 4:74; 5:24,32,43,45,48 Par voie référendaire, 6:48-9 Canada, duality, linguistic and cultural, and regional reality, 4:72-3 Garanties, 2:19-20 Constitution, reform, 2:49,68-9 Constitutionnalité, 6:15,48 Federal government Disposition de temporisation, 2:86; 4:44 Ministers, regulation of conduct, 2:83 Droit de veto, exercice, limites, 1:58; 6:48-9 Right to initiate amendment procedures, restriction, 2:5,9,15-7 Formules de modification, 1:47 Future constitutional change, 1:54; 4:49,62-3; 5:24 Gouvernement fédéral Ministers, role, 2:71-2 Mesures unilatérales, 2:19-20 Percentages required for approval, 6:59 Ministres, motions, dépôt, 4:111-2 Provinces, minority rights, 2:71-2 Unité nationale, stratégie, 2:86 Quebec, 2:20-1,34,65,69-70; 4:77 Irlande, Acte unique européen, référendum, 4:111 Territories Nature, 2:81 Government, role and status in the federation, 2:51,55 Nouvelle adoption, option, 4:45 Nunavut, création, formules de modification et procédures, 6:57 Provincial status, 2:55-6 Residents, rights, 2:51,55 Parlement, résolution, présentation, 6:15 Veto, 2:68 Peuples autochtones, 3:67; 4:28; 6:55 Legal challenge, 6:20-1 Portée, 2:60 Territories, 6:20-1 Province Assemblées législatives, 6:96-7 Judicial sanction in the event it is contravened, 1:94-5 Consentement, 1:111 New constitutional convention, 1:95 Création, 2:61 Non-repealable, 4:16-7 Égalité, 4:97 Ordinary statute, 1:105; 2:48-9,58,64; 3:90; 4:102 Loi référendaire, 1:111-2; 4:97-8; 6:14-5 Paper tiger, 2:70-1; 4:17 Québec Permanent change, 2:68,81; 3:31 Référendum, impact sur l'attitude de la population, 6:49 Non-derogation clause, 2:78; 3:21,27-8,33,35-7,42-4,48,52-3,57-60, Société distincte, reconnaissance, 2:86 67-8,81,88,90; 4:25-6,33-5,107-8; 6:55 Sondage, 6:14 Offence provision, 4:102-3 Régions, concept, 1:47 Purpose, 1:12-4 Sénat, 1:47,49 Consensus, step towards, 5:31-2 Territoires, 2:60 Entrenchment of regions as opposed to provinces, 1:74 Université d'Ottawa, amendements proposés, 1:112-3 Federal government Réunion d'organisation Policy on constitutional amendments, 1:38 Délibérations, impression, 1:10 Political tool, 4:81 Président, élection, sénateur Kinsella, 1:7 Reasons for introducing vetoes, 5:22-4,27 Programme et procédure, sous-comité, élection, 1:7 Interim measure, 1:13,34,41-2,45,74,80,84,105-6,114; 2:25,65; 3:90; Témoins, sélection et fermeture de la liste, 1:8-9 4:34-5,41,45-6,71-2,74,76,78,82,84-5,106; 5:17-9,48,52,54,56 Limited, 2:15,55; 4:71-2; 5:13-4 Chambre des communes National unity, first attempt, 5:48 Droit de veto absolu, 1:14; 2:9-10; 5:31 Not a constitutional amendment, 1:13 Résolution, présentation, 4:61-2 Not intended as a measure to address the constitutional aspirations of Révisions électorales, fondement constitutionnel, 4:23 all parties, 1:14; 2:15 Political response to Quebec voters, 4:100; 5:30 Charte canadienne des droits et libertés Concerns, way of addressing, 2:59,66; 4:5 Application, 2:69 Distinct society, recognition, 1:13 Canada, groupes d'intérêt spéciaux, fragmentation, 6:26 Referendum campaign, Prime Minister, commitment Constitution, amendements, 1:25 See under Dispositions, formules de modification et procédures, 1:17-8 Referendum campaign Droit de veto, Québec, 4:76-7 Regional veto, provision, 6:10-1 Droits linguistiques, 4:90-1 Regions, consent, 1:13,15,19,25-7,33 Dualité linguistique, 1:70 Symbolism, 1:80-2; 2:50-1 Égalité, 5:29 Ramifications Enchâssement, 4:70 Constitutional amending process, 1:106-7 Francophones, protection, 1:83 Distinct society, recognition, 1:107 Garanties, 1:42 Recommendations Gouvernement et Assemblée nationale du Québec, opposition, 4:79-80 Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:27-8 Modifications convertes, 4:72 Inuit Tapirisat of Canada, 3:21,55 Nunavut, inclusion, 2:51,61; 3:18; 6:56-7 Métis National Council, 3:23-4,64-5 Parti québécois et Parti libéral du Québec, position, 4:70 Simon Fraser University, 6:7,12,17-19 Peuples autochtones, droits, 3:68 University (The) of Alberta, 5:48,50-1,54-5,57 Position, Québec, 4:79-80,88

INDEX

Bill C-110 - An Act Respecting Constitutional Amendments —Cont'd Recommendations -Cont'd York University, 4:34-6,46-7 Re-enactment, option, 4:44-6 Repeal by a new government, 1:38 Report to Senate, with amendmenta, 6:6 Scope, 1:17-22,43-4,50,96-7; 2:50-1,60-3; 4:71-2,89; 5:42 Self-contained, 4:106,118 Senate, role, 5:38; 6:12,17-9,34,39 7-50 formula, benefita, elimination, 6:8 Sources, 2:44,46 Sunset clause Effect, 6:16-7,59 Need, 1:45,80,83-4,114-5; 2:18,65-6,72-3,85-6; 3:35-6; 4:14-6, 34-6,41,68,85-6,98-9; 5:15,18,48,52; 6:12-3,16-7 Time limit, 4:35,42,46,68,98-9; 5:19,48,50 Federal government, approach to a Quebec election, impact 4:44-5 Title, 4:23-4 Veto, statutory, institution, 2:8 Bill C-110, Special Senate Committee Agenda and Procedure, Subcommittee, 1:54 Future business, 6:60 Meetings, 1:8 Meetings in camera, 6:4-5 Members, list, modifications, 1:2 Motions and agreements Accounts certified, 1:5,11 Agenda and Procedure, Subcommittee, election, 1:4,7-8 Budget, approval, 1:5,11-2 Chairman, election, Senator Kinsella, 1:4,7 Deputy Chairman, election, Senator De Bané, 1:4,7 Funds Commitment, 1:4-5,11 Emergency, request, 1:5 Hearings, schedule, adoption, 1:4 Library of Parliament research staff Assignment, 1:4 Direction, 1:4 Proceedings Printing, 1:4,10 Televising, 1:62-4 Witnesses Documents and statements, filing, 1:6 Hearings, attendance, 1:46-7 Questioning, 6:51 Selection and closing of list, 1:6,8-10 Traveling and living expenses, payment, 1:5,11 Order of reference, 1:3 Procedure, 1:7,12,38; 2:22-3; 3:6,17,28,37,45 Provinces, testimony, 2:41,53-4 Purpose, 1:12 Reports to Senate See Reports to Senate Steering committee See above Agenda and Procedure, Subcommittee Witnesses, 1:90-3,115-6 Bill of Rights References, 1:38-9 British Columbia Aboriginal peoples, 3:34 Attitude towards Quebec, 6:23,50,52 Bill C-110 Distinct society, position, 2:33-4 Lack of consultation, 2:23,30-2

Opposition, 2:23; 4:112

Regional veto scheme, 2:24-5; 6:39

Federal government, unilateral course of action, 2:24-5,28

Charte canadienne des droits et libertés -Suite Voir missi Loi constitutionnelle de 1982 - Partie I Charte des droits et libertés Voir Charte canadienne des droits et libertés Chemins de fer interprovinciaux Compétence, fondements constitutionnels, 4:24 Colombie-Britannique Attitude face au Québec, 6:23,50,52 Caractère multiculturel, 6:52 Composition de cinq régions, préférence, 5:42 Droit de veto, 1:48,78; 4:119; 6:16,48 Éducation, langue de la minorité, application, 2:41-2 Exclusion du nombre des régions, 4:26 Francophones, services, mise en oeuvre, 2:42 Gouvernement fédéral, unité nationale Comité, manque de représentation, 1:35; 4:26; 6:15-6 Moyens de promouvoir, 2:23,32,54; 6:37 Loi référendaire, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19,35-8 Pénalisation par le régime "confédéral" actuel, 6:48 Peuples autochtones, 3:34 Position au sein de la fédération, 6:39-40 Projet de loi C-110 Absence de consultation, 2:23,30-2 Opposition, 2:23; 4:112 Droit de veto régional, 2:24-5; 6:39 Gouvernement fédéral, décision unilatérale d'agir, 2:24-5,28 Québec, droit de veto, opinion, 2:35 Société distincte, opinion, 2:33-4 Proposition de référendum, 2:42-3 Provinces, quatre catégories, création, 2:24; 6:39 Québec, société distincte, reconnaissance Crainte, 6:33,51 Inclusion dans la Constitution, scénario, 6:27-8 Régions, concept, 1:35-6,54; 2:85; 6:32 Sénat, représentation, 1:49 Société distincte, 6:52 Comité Beaudoin-Edwards Voir Processus de modification de la Constitution du Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes Comment éviter la scission du Canada White, Peter G., 1:65 Commission royale sur les peuples autochtones Autonomie gouvernementale, droit Inclusion dans la Constitution, 2:62 Protection, implicite versus explicite, 3:46; 6:59 Conférence de Victoria de 1971 Projet de loi C-110, impact, 2:46 Québec, position, 4:87 Conférence fédérale-provinciale de 1997 Constitution - Conférence

Congrès des peuples autochtones

Conseil national des autochtones du Canada

Congrès des peuples autochtones

Projet de loi C-110, opinion, 3:11-6,51-2,58-9,67-8,72-3,79-81

Mandat 3:11

Voir

8

British Columbia —Cont'd	Conseil pour l'unité canadienne
Bill C-110 —Cont'd	Projet de loi C-110
Quebec, veto, position, 2:35	Amendements proposés, 1:67-9
Disadvantaged by existing "confederal" deal, 6:48	Canada, attributs fondamentaux, 1:67-8
Distinct society, 6:52	Deux communautés nationales historiques et minoritaires, 1:68-9
Education, official minority language, implementation, 2:41-2	Langues officielles, 1:68-9
Exclusion as a region, 4:26	Minorités provinciales et territoriales, 1:68-9
Federal government, national unity  Committee, lack of representation, 1:35; 4:26; 6:15-6	Principes de base, 1:68 Opinion, 1:77-80
Measures to promote, 2:23,32,54; 6:37	Оринон, 1.77-80
Five-region approach, preference, 5:42	Constitution
Francophones, provision of services, implementation, 2:42	Amendements, 1:50,59; 2:8; 6:44
Multicultural feature, 6:52	Approche régionale
Position in Confederation, 6:39-40	Application à la réforme du Sénat ou de la Cour suprême, 5:43
Provinces, four classes, creation, 2:24; 6:39	Provinces, égalité, négation, 5:43
Quebec, distinct society, recognition	Appui nécessaire, 4:60,62
Concern, 6:33,51	Arrière-plan historique, 4:69-71
Entrenchment in the Constitution, scenario, 6:27-8	Assemblée nationale du Québec
Referenda legislation, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19,35-8	Droita, 4:87
Referendum proposal, 2:42-3 Regions, concept, 1:35-6,54; 2:85; 6:32	Rôle, 1:66
Senate representation, 1:49	Aucune modification autorisée si elle porte préjudice aux droits casentiels d'une partie, à moins que cette partie ne donne son
Veto, 1:48,78; 4:119; 6:16,48	consentement, 1:75
7, 2. 7, 7, 7, 7, 7, 7, 7, 7, 7, 7	Conseil pour l'unité canadienne, 1:67-9
British North America Act, 1867	Consensus, 1:108,115; 2:16
See	Consultation avec les provinces, 2:31-2
Constitution Act, 1867	Contre l'intérêt national, 4:62
	Exclusion du Québec en 1982, 4:62
Canada	Droit de veto, 1:64
Amendments proposed by Council for Canadian Unity, 1:67-9	Enchâssement, 1:71
Arctic region	Formule de 1982
Potential, 5:15	Exclusion
Recognition, 5:15	Provinces, 4:72-3
Status, 5:17	Québec, 4:72-3
Enshrinement in the Constitution, 5:17-8	Formule 7-92, comparaison, 4:72-4,94-5; 5:46
Bilingualism, 1:73 Consultation by referendum, 4:84-5	Gouvernement Lévesque, position, 4:8,29-30
Continuity, need to ensure, 6:45	Parti libéral du Québec, position, 4:29-30 Protection, besoin, 5:41
Crisis, public attitude, 6:49	Formule 7-92, 1:23-4,47,98; 5:47
Different visions, 2:41-2; 5:34-5; 6:50-1	Formule de 1982, comparaison, 4:72-4,94-5; 5:46
Duality, linguistic and cultural, and regional reality, impact of bill,	Formule de Victoria, comparaison, 5:41
4:72-3	Procédure de modification Beaudoin-Edwards, comparaison, 4:103
Federation	Procédure normale de modification, comparaison, 4:104
Division of powers, 4:67-8; 6:41	Modifications couvertes, 1:110; 4:72
Federal council, creation, 6:44	Sujeta non couverta, 4:72
Federal spending power, 4:67-8	Geste unilatéral du gouvernement comparé aux provinces, 2:42-3
Nature, 6:31,35	Gouvernement et Assemblée nationale du Québec, contournement,
Compact or joint-venture theory, 6:31-2,50	4:79-80
Union or merger theory, 6:31-2,50	Gouvernement fédéral
Place of Quebec, 6:44-5	Approche, 1:25-7,34-5,45-6; 3:35
Renewal, need for a plan, 2:9; 4:42 French-speaking communities, Quebec, responsibility, 4:84	Geste unilatéral, 2:24-5,28,34,42,47 Rôle, 1:82-3
Future, need for a more complete view, 6:47,52-4	Inclusion du Québec, 2:33
Governments and legislatures, definition of essential interests, 1:64	Initiative des procédures, 2:5,8,15-7; 4:105; 5:44,49
Linguistic duality, 1:70; 4:83	Par le Sénat, 1:58,65,80
Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1:70	Manque de consultation, 6:21
Charlottetown Accord, 1:70; 2:14	Ministres, rôle, impact du projet de loi, 2:71-2
Entrenchment in the Constitution, impact of bill, 2:14	Par voie référendaire, 1:30,32-3; 4:81,91,108-110,113-4; 6:29,48-9
Meech Lake Agreement, 1:70; 2:14	Accord de Charlottetown, 4:108-9; 6:35
Monarch, 6:42	Québec, 6:35-6
National interest, 6:19-20	Parlement, rôle, 1:51,97,101,107-8,112-3; 2:11; 3:48; 4:7-8,16,
National standards, 6:45,47	19-20,23-4,56-7,72; 6:54,57
National unity issue, 5:5	Pouvoir
Attitude of people towards politicians, 6:36	Gouvernement fédéral et les provinces, comparaison, 1:56-7
Impact of bill, 4:81-2; 6:16,21	Parlement et les provinces, comparaison, 1:56-7
North	Principes, nécessité de s'entendre, 1:75,89
Exclusion, 5:14	Procédure, 1:62,70,93-4,113; 2:67-8; 5:23,27; 6:21
Sovereignty, 5:14-5 Political collectivities, 6:20.1	Assemblée constituante, 2:32; 6:22-3
Political collectivities, 6:30-1	Gouvernement fédéral, approche nécessaire, 4:99-100
Political imperatives, 2:81-2 Public interest, 5:19-20	Négociations menées par les dirigeants politiques, 6:22-3
Representation, forms, 5:24-5	Projet de loi C-110
Special interest groups, splintering, 6:26-7	Critiques, 1:105-6 Impact, 1:106-7; 2:15
-P morrow Browles, shriner mig, 0.20-1	impoor, actions, acti

#### Canada -Cont'd

Territorial integrity and partition, role of federal government, 3:20 Two founding groups, 1:70

#### Canada Act, 1982

Lévesque Government, position, 4:29

## Canadian Charter of Rights and Freedoms

Aboriginal peoples, rights, 3:68

Amendments covered, 4:72

Canada, special interest groups, splintering, 6:26

Constitution, amendments, 1:25

Entrenchment, 4:70

Equality, 5:29

Francophones, protection, 1:83

Government and National Assembly of Quebec, opposition, 4:79-80

Language rights, 4:90-1

Linguistic duality, 1:70

Nunavut, inclusion, 2:51,61; 3:18; 6:56-7

Operation, 2:69

Parti québécois and Quebec Liberal Party, position, 4:70

Protections, 1:42

Provisions, amending formulae and procedures, 1:17-8

Quebec, position, 4:79-80,88

Veto, Quebec, 4:76-7

See also

Constitution Act, 1982 - Part I

#### Canadians

Concerns

Federal program spending, discriminatory practices, 2:26-7

Provinces, lack of federal commitment in providing autonomy and flexibility, 2:27-8

Social programs, erosion of Government's commitment, 2:25-6

Unity issue, necessity of strong leadership, 2:67

# CAP

Congress of Aboriginal Peoples

# CARNEY, Hon. Pat, Senator

Bill C-110

Aboriginal peoples, 6:26

British Columbia

Attitude towards Quebec, 6:50,52

Distinct society, 6:52

Multicultural feature, 6:52

Opposition, regional veto scheme, 6:39

Position in Confederation, 6:40

## Canada

National interest, 6:19-20

National unity issue, 6:21

Special interest groups, splintering, 6:26-7

Constitutionality, 6:20-1

Draft report, preparation, 6:61

Drafting, 6:59

European Union, 6:40

Federal government, consultation by referendum, 6:43

Gibson, Gordon, request for opinion, 6:40

Implications, 6:59

Legal challenge, 6:20-1

Provinces

Consent, 6:19

Four classes, creation, 6:39

Referenda legislation, 6:19

Quebec, distinct society recognition, 6:28

Referenda, provision, addition, 6:48

Senate, role, 6:39

Simon Fraser University, request for opinion, 6:19

Sunset clause, 6:59

Committee, witnesses, 6:51

## Constitution --- Suite

Amendements -Suite

Procédure -Suite

Référendum, disposition, ajout, 6:47-8

Toile sans couture, approche, 4:116-7

Validité, 5:25-6,31,38

Processus de révision, 1:74,90

Public, participation, 1:84-5; 2:32; 4:68-9; 5:11,26,44

Règle 7-80, 6:32-3,43

Règles de l'union ou de la fusion, 6:31

Révision, droits de la population, inclusion d'un article, 6:32-4

Tentatives, 2:67-8; 5:35-6

Unanimité, exigence, 1:53,64; 4:62-3

Université d'Ottawa, 1:93,101

Vaste consensus, principe, 6:30,32,47

Asymétrie, 1:86

Changements futurs, impact du projet de loi, 5:24

Conférence, 1:27-8,31,42,45,100,105-6,114; 2:9,18,47; 3:70-2;

4:14,42,76,82-3,98-9; 5:10; 6:12-3,30

Procédure de modification, examen, 5:47-8

Québec, participation, 5:48

Cour suprême du Canada, jugements, 4:59-60

Québec, 4:60

Dispositions, inscription, caractéristiques, 4:60-1

Droit de veto, 2:6,10

Écoles, gestion, 4:83

Alberta, 4:83-4

Ontario, 4:84

Éléments soumis à la règle de l'unanimité, 5:52-3

Formule de modification, 1:86-7; 2:21-2,42; 3:17-8; 4:36-7,59; 5:55-6;

6:4

Développement, 4:103-4; 5:30

Compartimentation, besoin, 5:40-1

Protection, besoin, 5:40-1

Intérêt public, 5:48

Modifications devant faire l'objet d'un consentement unanime, ajout

de nouvelles questions à la liste, 5:48,54-5

Régions, concept, 5:48

Régions, division du pays, 4:103-4

Juxtaposition de deux formules, 4:75-6

Nécessité de trouver une formule unifiée et plus simple, 4:76,82-3

Objectifs, 1:64

Protections, Québec, 4:59

Francophones, protection, 1:83

Garanties, 1:42; 2:18-20; 5:53 Québec, 2:19

Minorités, protection, 1:83

Partage des pouvoirs, 5:55

Peuples autochtones, 3:70-2

Pouvoir discrétionnaire, entrave, définition, 4:114

Primauté, 1:31,33,59-60,107; 6:11

Processus référendaire pour débloquer une impasse constitutionnelle, 1:103-4

Québec, disposition, 5:54-5

Rapatriement, 1:25-7; 4:8,12-3,21,26-7,64-5,70,87-8

Réforme, 1:34; 2:12-3,22,38-9,69

Accord du Lac Meech, 2:13 Impact du projet de loi, 2:68-9

Processus, 3:22-4; 4:43,95-6

Peuples autochtones, position, 4:95

Québec, gouvernement souverainiste, attitude, 4:42-3

Québec, attitude, 4:88-9

Visions différentes, 2:41-2; 5:34-5; 6:51

Deux peuples fondateurs, pacte, 2:41; 5:34; 6:50

État unitaire, 2:41; 5:34; 6:50

Provinces égales, partenariat, 2:41; 5:34-5; 6:50

Voir aussi

Formules de modification

Convention de la Baie James et du Nord québécois Référence, 3:20,66,89

Non-derogation clauses, 2:78

CARSTAIRS, Hon. Sharon, Senator Coon Come, Matthew, Grand Conseil des Cris Bill C-110 Projet de loi C-110, 3:37-44,48-9,55-7,66-9,71-2,81,88-90 Aboriginal peoples, 3:67; 4:28; 6:55 Amending formulae, 1:47 Cour suprême du Canada British Columbia, referendum proposal, 2:42-3 Composition, 4:66-7 Charlottetown Accord, 2:19; 3:63,65; 6:49 Québec, 4:66-7,110-1; 5:53 Constitution Constitutionnalisation, 4:66-7 Amendments Jugements, 4:59-60 By referendum, 6:48-9 Régionalisation, 1:49,54 7-92 formula, 1:47 Renvoi sur le rapatriement, 4:103,109 Unilateral action of government compared to provinces, 2:42-3 Guarantees, 2:19-20 Dawson, Mary, ministère de la Justice Constitutionality, 6:15,48 Projet de loi C-110, 1:47-62; 6:54-60 Council for Canadian Unity, request for opinion, 1:77-8 Federal government Ministers, motions, introduction, 4:111-2 DE BANÉ, honorable Pierre, sénateur National unity strategy, 2:86 Comité Unilateral approach, 2:19-20 Provinces, témoignages, 2:41 Ireland, Single European Act, referendum, 4:111 Témoins, 1:90 Meech Lake Agreement, 2:19; 6:49 Projet de loi C-110 Nature, 2:81 Accord de Charlottetown, 1:29; 3:84 Nunavut, creation, amending formulae and procedures, 6:57 Accord de Victoria, 3:84 Parliament, resolution, introduction, 6:15 Autonome, 4:118 Provinces Canada, fédération, nature, 6:50 Consent, 1:111 Chambre des communes, résolution, présentation, 4:61-2 Creation, 2:61 Constitution Equality, 4:97 Amendements Legislative assemblies, 4:96-7 Appui nécessaire, 4:60 Referenda legislation, 1:111-2; 4:97-8; 6:14-5 Assemblée nationale du Québec, 4:87 Purpose, 4:45 Par voie référendaire, 1:30 Quebec Procédure, gouvernement fédéral, approche nécessaire, 4:100 Distinct society, recognition, 2:86 Unanimité, exigence, 1:53 Polling data, 6:14 Dispositions, inscription, caractéristiques, 4:60-1 Referendum, impact on public attitude, 6:49 Formule de modification, 2:21; 5:35-6 Re-enactment, option, 4:45 Rapatriement, 4:87-8 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 2:19 Réforme, 4:89 Regions, concept, 1:47 Visions différentes, 2:41; 5:34-5; 6:50 Scope, 2:60 Démocratie, 1:103 Senate, 1:47,49 Droit de veto, limites, 1:103; 4:60-1,119 Sunset clause, 2:86; 4:44 Éducation, langue de la minorité, Colombie-Britannique, application, Territories, 2:60 2:41-2 University of Ottawa, amendments proposed, 1:112-3 Formules de modification, 1:49,53; 4:60-1,118 Veto power, limitations, 1:58; 6:48-9 Gouvernement fédéral Committee Cabinet, décisions, accord des ministres québécois, 5:57-9 Proceedings, televising, 1:62-3 Consultation par voie référendaire; 4:89-90 Witnesses, 1:92,115 Ministres, motions, dépôt, 4:117-8 Organization meeting Marché commun européen, 4:63; 5:36 Chairman, election, Senator Kinsella, 1:7 Peuples autochtones, 3:84-6 Proceedings, printing, 1:10 Portée, 4:89 Subcommittee on Agenda and Procedure, election, 1:7 Processus de modifications constitutionnelles actuel, alourdissement, Witnesses, selection and closing of list, 1:8-9 1:102 Processus référendaire pour débloquer une impasse constitutionnelle, Charlottetown Accord 1:103 Aboriginal peoples Province Outstanding constitutional business, 3:82 Assemblées législatives, consentement, 4:89,117-8 Rights, amendments, consent, 5:46 Consentement, 1:103 Self-government, right, 2:62; 3:34,75-6,78-9; 6:55-6 Égalité, 5:35-6 Amending formula Sécession, formules de modification et procédures, 1:53-4 Discussion and consensus, 4:36-7 Québec Quebec, position, 4:30,37 Assemblée nationale, 4:89 Rejection, 4:37,78 Droit de veto, 4:63 Amendments against the national interest, 4:62 Préoccupations et revendications, 1:110 Consensus, need, 1:100 Sécession, menace, 1:53-4 Distinct society clause, 3:81 Séparatistes, 5:57-9 Executive federalism, 4:81 Souveraineté, 1:29-30 Failure, 1:45; 2:80; 3:14,34,76,79,81,84; 4:101,104; 5:18; 6:21-3,49 Québécois, reconnaissance comme nation, 6:51 Scamless-web approach, 4:101,116-7 Université d'Ottawa, arguments favorables et défavorables, Federal government, participation, 1:54 1:101-2,104 First ministers, promises made, 2:19 University of New Brunswick, opinion, 4:119 Grievances, 6:46 York University, opinion demandée, 4:47 Lessons learnt, 6:8 Linguistic duality, 1:70; 2:14 Déclaration des droits

Références, 1:38-9

11

Charlottetown Accord -Cont'd Omnibus amendments, 5:44 Opting-out provisions, 3:69-70 Process, 1:46,50,98; 2:47,68; 3:9-10,23-4,53,63-6; 4:108; 6:21-3 Promises, 2:7 **Provinces** Boundaries, extension, 5:45 Creation, 2:56,58; 4:38; 5:9,16-7,45,56 Equality, 4:32 Veto, 5:41 Public attitude, 6:49 Public participation, 5:44,51 Quebec, interests, protection, 4:32 Recommendations Territories, status in constitutional processes Participation in First Ministers' Conferences, 2:45-6 Provinces Establishment, 2:46.57 Extension into the Territories, 2:46,59 Referendum, 1:30,109,111; 4:108-9,112; 5:23,26; 6:22-3,35,41 Regional veto system, 4:31-2 Rejection, 4:27,37-8; 5:9,31-2; 6:41 Quebec, 1:29,109; 4:70-1; 5:23 Representation, question, 5:24 Senate reform, 5:35 Territories, participation, 2:54,60 Traumatic experience, 1:80 Charter of Rights and Freedoms Canadian Charter of Rights and Freedoms Congress of Aboriginal Peoples (CAP) Bill C-110, opinion, 3:11-6,51-2,58-9,67-8,72-3,79-81 Mandate, 3:11 Consent, right See Veto Constitution Amending formula, 1:86-7; 2:21-2,42; 3:17-8; 4:36-7,59; 5:55-6; 6:45 Development, 4:103-4; 5:30 Compartmentalization, need, 5:40-1 Protection, need, 5:40-1 Matters subject to unanimity, expansion of list, 5:48,54-5 Public interest, 5:48 Regional approach, 5:48 Regions, use, 4:103-4 Juxtaposition of two formulae, 4:75-6 Need for a unified and simpler formula, 4:76,82-3 Protections, Quebec, 4:59 Purpose, 1:64 Amendments, 1:50,59; 2:8; 6:44 Against the national interest, 4:62 Exclusion of Quebec in 1982, 4:62 Attempts, 2:67-8; 5:35-6 Broad consensus, principle, 6:30,32,47 By referendum, 1:30,32-3; 4:81,91,108-110,113-4; 6:29,48-9 Charlottetown Accord, 6:35 Quebec, 6:35-6 Consensus, level, 1:108,115; 2:16 Consultation with provinces, 2:31-2 Council for Canadian Unity, 1:67-9 Entrenchment, 1:71 Federal government Approach, 1:25-7,34-5,45-6; 3:35 Role, 1:82-3 Unilateral action, 2:24-5,28,34,42,47 Government and National Assembly of Quebec, bypassing, 4:79-80 Historical background, 4:69-71 Inclusion of Quebec, 2:33

Démocratie

Politique, niveaux, 2:67 Souveraineté du peuple, 1:103

Droit de veto

Voir sous

Gouvernement fédéral

Parlement

Peuples autochtones

**Provinces** 

Régions

Territoires

Droits linguistiques

Abolition, 1:72,82-3

Acadiens, enchâssement dans la Constitution et consentement aux

modifications, 1:82

Amendement par voie référendaire, 1:70-2

Anglophones, 1:70-2,79

Égalité, 1:79

Extension dans chaque province, proposition, 1:81

Formules de modification et procédures, Québec, 1:19,50

Francophones

Constitutionnalisation, 1:65-7,73

Inégalité, 1:66-7

Reconnaissance, 1:73

Grandes cultures, sécurité, 1:70

Langues officielles, Loi, 4:90

Majorité et minorité, droits, 1:71-4

Nouveau-Brunswick, 1:81

Opposition à des améliorations par une province ou une région, 1:74

Protection constitutionnelle, 1:72

Reconnaissance, 1:74,79

Écoles séparées

Formules de modification et procédures, 1:18-9,50

Droit, opposition à un amendement par une région, 1:74

Droits de gestion, enchâssement dans la Constitution, 1:73

Langue de la minorité, Colombie-Britannique, application, 2:41-2

Favel, Blaine C., Assembly of First Nations et Federation of Saskatchewan Indian Nations

Projet de loi C-110, 3:25-30,32-7

Exécutif, impact du projet de loi, 1:108

Identité nationale versus identité de divers groupes, 6:26

Institutions fondamentales, besoin de respecter, 4:80

Principaux points, 1:106; 4:58

Ouébec, leadership, 2:40

Renouvellement, Gouvernement du Québec, refus de participer, 4:79

Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)

Activités et membres, 3:25

Projet de loi C-110

Amendement proposé, 3:27-8,33,35-7,59-60,67-8

Consultations avec le ministre des Affaires indiennes et le

gouvernement de la Saskatchewan, 3:30

Position, 3:25-36,45-7,59-60

Recommandations, 3:27-8

Fédérations

Nature

États-Unis, 6:31

Union européenne, 6:31

Processus de prise de décisions, 6:31

Formules de modification

Consensus, fondement, 5:41

Quebec, 2:19

Constitution —Cont'd	Formules de modification —Suite
Amendments —Cont'd	Consentement unanime, 1:14,17-21,50,52,55-6,64,66,84-7,94,
Initiation of procedures, 2:5,8,15-7; 4:105; 5:44,49	96-7,100,107,112-3; 2:5-6,8,61,80; 3:45-6; 4:6-8,58,72,102;
By Senate, 1:58,65,80	5:42,44,47-8,53; 6:25,29,55,60
Lack of consultation, 6:21	Ententes bilatérales, 1:14,17-20,22,50-1,55-6,94,96-7,107,112-3;
Ministers, role, impact of bill, 2:71-2	2:5-6,83; 4:6,72,102; 6:25,28-9,55
National Assembly of Quebec Rights, 4:87	Formule de Victoria
Role, 1:66	Voir plus bas Proposition de Victoria
1982 formula	Formule dite "de Toronto", 5:46-7
Exclusion	Formule Fulton-Favreau, 5:53-4
Provinces, 4:72-3	Procédure normale de modification, inclusion, 5:42
Quebec, 4:72-3	Provinces, consentement, 4:103; 5:41
Lévesque Government, position, 4:8,29-30	Québec, désaccord, 4:69-70
Protection, need, 5:40-1	Formule 7-50
Quebec Liberal Party, position, 4:29-30	Voir plus bas
7-92 formula, comparison, 4:72-4,94-5; 5:46  None permitted which negatively affects essential rights of any party	Procédure normale de modification Formule 7-92
unless affected party consents, 1:75	Voir sous
Parliament, role, 1:51,97,101,107-8,112-3; 2:11; 3:48; 4:7-8,16,	Constitution
19-20,23-4,56-7,72; 6:54,57	Mode de révision 7/50
Power, comparison	Voir plus bas
Federal government and provinces, 1:56-7	Procédure normale de modification
Parliament and provinces, 1:56-7	Objectifa, 1:64
Principles, necessity of reaching an agreement, 1:75,89	Procédure de modification Beaudoin-Edwards
Procedure, 1:62,70,93-4,113; 2:67-8; 5:23,27; 6:21	Formule 7-92, comparaison, 4:103
Bill C-110	Régions, consentement, 4:105-6
Criticism, 1:105-6	Procédure normale de modification, 1:14-6,18,20-2,42-3,49-53,56,66,
Impact, 1:106-7; 2:15	87-8,94,98-9,107,100,102,104,110,113-4; 2:13-5,42,56-8, 61-3,83;
Constituent assembly, 2:32; 6:22-3	3:17-8,30-1,42,46,59-60,73,79; 4:12,14,31-2,36-7,54,58,66,71-3, 76-7,91,93,101-2,106,108,113-4,117; 5:8,9-10,27,35-6,41-2,44-7,53;
Federal government, approach needed, 4:99-100 Legitimacy, 5:25-6,31,38	6:8,11,15-6,26,28,33-4,43,50,55
Negotiations conducted by political leaders, 6:22-3	États-Unia, comparaison. 1:48
Referenda, provision, addition, 6:47-8	Formule 7-92, comparaison, 4:104
Seamless-web approach, 4:116-7	Inclusion du Québec, 4:118
Provinces or regions prevented from opposing improvements to	Seuila, 5:42
minority righta, 1:74	Proposition de Victoria, 1:23-4,27,43,47-8,53,85; 4:14,18,78; 5:54
Public participation, 1:84-5; 2:32; 4:68-9; 5:11,26,44	Formule 7-92, comparaison, 5:41
Regional approach	Veto régional, comparaison, 1:99,101
Extension to Senate or Supreme Court reform, 5:43	Consensus, fondement, 5:41
Provinces, equality, negation, 5:43	Provinces, approbation, 1:49; 4:60-1
Revision process, 1:74,90	A l'exception du Québec, 4:60-1
Revision rights of the people, inclusion of a section, 6:32-4 7-80 rule, 6:32-3,43	Québec Désaccord, 4:69-70
7-92 formula, 1:23-4,47,98; 5:47	Droit de veto, 5:41,52
Amendments covered, 1:110; 4:72	Régions, consentement, 4:105-6
Comparison	Rejet, 4:86; 5:52`
Beaudoin-Edwards formula, 4:103	Voir aussi
General amending formula, 4:104	Constitution
1982 formula, 4:72-4,94-5; 5:46	
Victoria formula, 5:41	
Subjects not covered, 4:72	Forsey, honorable Eugene, sénateur
Support needed, 4:60,62	Projet de loi C-110, relation des premières nations avec la Couronne,
Unanimity requirement, 1:53,64; 4:62-3	processus de modification, citation, 3:13
Unilateral action of government compared to the provinces, 2:42-3	Franco-Ontariens
Union or merger rules, 6:31	Pranco-Ontariens Droits constitutionnels, 1:82
University of Ottawa, 1:93,101 Veto, 1:64	Diois Constitutionneth, 1.82
Asymmetry, 1:86	
Clauses, entrenchment, characteristics, 4:60-1	Francophones
Conference, 1:27-8,31,42,45,100,105-6,114; 2:9,18,47; 3:70-2;	Droits et statut, demande de reconnaissance, 1:71
4:14,42,76,82-3,98-9; 5:10; 6:12-3,30	Droits linguistiques
Amending formula, review, 5:47-8	Voir
Quebec, participation, 5:48	Droits linguistiques
Different visions, 2:41-2; 5:34-5; 6:51	Écoles, gestion, 4:83-4; 6:52-3
Equal provinces, partnership, 2:41; 5:34-5; 6:50	Services, Colombie-Britannique, mise en oeuvre, 2:42
Two founding people, pact, 2:41; 5:34; 6:50	BOLL
Unitary state, 2:41; 5:34; 6:50	FSIN
Discretion, fetters, definition, 4:114	Voir
Division of powers, 5:55	Federation of Saskatchewan Indian Nations
Francophones, protection, 1:83	Funston, Bernard, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Guarantees, 1:42; 2:18-20; 5:53  Ouebec, 2:19	Projet de loi C-110, 2:56-8,61-4

Garret et Sparrow Constitution -Cont'd Référence, 2:78; 3:68 Matters subject to unanimity, 5:52-3 Minorities, protection, 1:83 Patriation, 1:25-7; 4:8,12-3,21,26-7,64-5,70,87-8 Primacy, 1:31,33,59-60,107; 6:11 GAUTHIER, honorable Jean-Robert, sénateur Quebec clause, 5:54-5 Comité Referendum process to resolve constitutional deadlock, 1:103-4,111 Délibérations, télédiffusion, 1:63-4 Reform, 1:34; 2:12-3,22,38-9,69 Procédure, 2:22 Impact of bill, 2:68-9 Témoins, 1:90,92,115 Meech Lake Agreement, 2:13 Projet de loi C-110 Process, 3:22-4; 4:43,95-6 Aboriginal peoples, position, 4:95 Accord de Charlottetown, 4:81 Accord du lac Meech, 4:81 Quebec, sovereignist government, attitude, 4:42-3 Assemblée des parlementaires de langue française, 1:82 Quebec, attitude, 4:88-9 But, 1:114; 4:82; 5:30-2 Regional formula, Western Canada, opinion, 4:93 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 4:17 School governance, 4:83 Canada Alberta, 4:83-4 Avenir, besoin d'une vision plus globale, 6:52-3 Ontario, 4:84 Bilinguisme, 1:73 Supreme Court of Canada, judgments, 4:59-60 Dualité linguistique, 4:83 Quebec, 4:60 Unité nationale, question, 4:81-2 Veto right, 2:6,10 Chambre des communes, droit de veto absolu, 2:9-10; 5:31 See also Constitution Amending formulae Amendements Formule 7-92, 4:15-7 Constitution Act, 1867 Par voie référendaire, 4:81 Regions, concept, 1:47-8 Procédure Section 2, 2:13-4 Impact, 1:106-7 Section 22 - Representation of provinces in Senate, 1:20,51,88; 4:66; Validité, 5:31 5:42 Processus de révision, 1:90 Section 23 - Qualifications of senator, 1:20,51,88; 4:66 Conférence, 1:114; 4:82 Section 26 - Addition of senators in certain cases, 1:20,50-1 Formule de modification, 5:30 Section 27 - Reduction of Senate to normal number, 1:20,50-1 Primauté, 1:107 Section 29(2) - Retirement upon attaining age of seventy-five years, Constitutionnalité, 4:15-6,38 Disposition de temporisation, 1:114-5 Section 51 - Readjustment of representation in Commons, 4:23 Droit de veto, 5:30 Section 51(2) - Yukon Territory and Northwest Territories, 2:51; 6:56 Droits linguistiques, 1:72-4 Section 91 - Legislative authority of Parliament of Canada, 1:113; Éducation, 1:73-4 3:21,23,51,85; 4:30-1,24; 5:51; 6:55,59 Francophones, gestion des écoles, 4:83-4; 6:52-3 Section 92 - Subjects of exclusive provincial legislation, 4:24,31,49; Gouvernement fédéral 5:29 Consultation par voie référendaire, 6:42-3 Section 93 - Legislation respecting education, 1:18-9,50,86 Droit d'initiative dans les procédures de modifications Section 133 - Use of English and French languages, 1:19,50 constitutionnelles, encadrement, 2:9 Droit de veto, prêt aux régions, 2:9-11 Constitution Act, 1871 Leadership nécessaire pour éviter la scission du Canada, 1:90 Reference, 2:56-7,63 Peuples autochtones, obligation fiduciaire, impact du projet de loi, Constitution Act, 1886 Plan pour empêcher l'indépendance au Québec, 2:12 Reference, 2:51; 6:56-7 Langues officielles, 1:72 Nature, 4:16-7 Parlement Constitution Act, 1982 Président, rôle, 4:20 Education, official minority language, British Columbia, Secrétaire parlementaire, définition, 4:20 implementation, 2:41-2 Part I - Canadian Charter of Rights and Freedoms Consentement, 2:9-10; 4:81; 5:33; 6:42-3 Section 23, 4:83,90 Création, 2:63 Section 23.3(b), 4:83 Ouébec Section 25 - Aboriginal rights and freedoms not affected by Charter, Gouvernement, point de vue sur la modification de la Constitution, 1:16,44; 3:21,85; 5:51; 6:55,59 2:11 Préoccupations et revendications, 5:31 Canadian Charter of Rights and Freedoms Réaction probable, 5:31-2,39-40 Part II - Rights of the aboriginal peoples of Canada, 1:16,18,44; 3:21,51,85 Sécession, menace, 6:42 Société distincte, 4:38-40; 5:31 Section 33, 4:44-5 Règle 7-80, 6:43 Section 35, 1:16,44; 2:14-5,62,64,70,78-9; 3:8,19,26,28-32,46-8, Sénat, 1:88; 2:10-11 50-1,74,76-7,81,85,88; 4:36; 5:46,51,56-7; 6:55-6,59 Territoires, 2:63-4 Section 35(1) - Recognition of existing aboriginal and treaty rights, University of New Brunswick, opinion, 4:119-120 2:78-9; 3:26,30-2,46,51,85 Version provisoire du rapport, préparation, 6:61 Section 35.1 - Commitment to participation in constitutional Réunion d'organisation conference, 1:16,113; 3:85; 5:46 Comptes certifiés, 1:11 Part V - Procedure for amending Constitution of Canada, 1:12-5,19,21; 2:81; 3:17-8,41; 4:6-12,14,19,47; 6:9-12,28 Fonds, engagement, 1:11 Témoins, indemnités pour frais de déplacement et de séjour, versement, Section 38, 1:14,20,55-6,66,94; 2:83; 3:17-8,79; 4:31,54,72, 101-2,106,108,113-4,117; 5:42,44-7; 6:11-2,15

Unanimity requirement, 1:53

Constitution Act, 1982 -Cont'd Gibson, Gordon (présentation personnelle) Part V - Procedure for amending Constitution of Canada, --Cont'd Projet de loi C-110, 6:29-54 Section 38(1) - General procedure for amending Constitution of Canada, 4:49 Section 38(2) - Majority of members, 2:83; 3:67; 4:28,54-5,59,64,91 Section 38(3) - Expression of dissent, 1:17-20,56-7,61,96,112; 2:61; Troisième ordre, sens de l'expression, 6:33 3:67; 4:28,55,59,64,101-2,110; 6:55 Section 39 - Restriction on proclamation, 5:43 Section 40 - Compensation, 4:32,37 Gouvernement fédéral Section 41 - Amendment by unanimous consent, 1:14,17-21,50,52, Appui d'une résolution introduite par quelqu'un d'autre qu'un ministre, 55-6,66,87,94,96-7,100,107,112-3; 2:5-6,61,80; 3:45-6; 2:83-5 4:6,58,72,102; 5:42,44,47-8,53; 6:25,29,55,60 Impact sur le Québec, 2:84-5 Section 41(d), 4:67 Cabinet, décisions, accord des ministres québécois, 5:57-9 Section 41(e), 2:8; 4:7-8 Consultation par voie référendaire; 4:75,89-90; 6:28,33,43-4 Section 42 - Amendment by general procedure, 1:20,50-1,55-6,66,94; Ouébec, 4:75,79-80 2:62-3; 3:30-1,42,46,59-60; 4:32,37,66-7,71-2,76-7,93; 5:9-10, Scénario, 6:42-3 Délégation des pouvoirs, 2:28; 6:48 Section 43 - Amendment of provisions relating to some but not all Différence avec Parlement, 1:57-8 provinces, 1:14,17-20,22,50-1,55-6,88,94,96-7,107,112-3; 2:5-6,83; Droit d'initiative dans les procédures de modifications constitutionnelles, 4:6,72,102; 6:25,28-9,55 encadrement, 2:5,8-9,15-7 Section 44 - Amendments by Parliament, 1:51,97,101,107-8,112-3; Droit de consulter directement les Canadiens, conservation, 6:41 2:11; 3:48; 4:7-8,16,19-20,23-4,56-7,72; 6:54,57 Intégration à la procédure de modification, 6:41 Section 45 - Amendments by provincial legislatures, 4:8,23,72 Droit de veto Section 46, 2:5,8,16-7 Limites, 1:58-9,103,107-8 Section 46(1) - Initiation of amendment procedures, 1:65 Recours, 1:59 Section 49 - Constitutional conference, 2:47; 3:70-2; 4:42,82; 5:47-8; Prêt aux régions, 2:9-11; 4:104; 5:36-7 6:12-3 Raisons pour accorder, 5:27 Part VII. - General Point de départ et geste de bonne volonté à l'endroit du Québec, Section 52, 1:59-60; 6:12 Section 52(1) - Primacy of Constitution of Canada, 6:11 Rendre toute réforme constitutionnelle encore plus difficile, 5:22-4 Section 52(3) - Amendments to Constitution of Canada, 1:59; 2:8 Respecter les promesses faites au Ouébec, 5:22-4 Provinces, consent, definition, 4:74 Relié au consentement provincial, 1:103 Quebec Énoncé de principe sur les modifications constitutionnelles, 1:38 Liberal Party, conditions for adherence, 4:70 Intérêt public, 5:59-60 Opposition, 4:64-5 Intérêts assujettis à ceux des provinces à titre individuel, 4:47-8 Veto, restoration, 5:41 Leadership nécessaire pour éviter la scission du Canada, 1:65,88-90; Regions, veto, rejection, 6:11-2 Mesures unilatérales, 2:19-20,24-5,47,73; 3:39-40,78; 5:6,8 Constitutional Amendments, An Act Respecting Ministres See Camisole de force, imposition, 2:15-6 Bill C-110 Droit d'initiative, délimitation, 2:5,8 Limite à la capacité de présenter des propositions de Coon Come, Matthew, Grand Council of the Crees modification, 4:31,38 Bill C-110, 3:37-44,49,55-7,66-9,71-2,81,88-90 Motions, dépôt, 4:102,106,111-4,117-8 Réglementation de leur conduite, impact du projet de loi, 2:83 Council for Canadian Unity Peuples autochtones, obligation fiduciaire, 3:26-7,29-30,51,88 Bill C-110 Impact du projet de loi, 3:32,41-2; 4:17-8 Amendments proposed, 1:67-9 Plan pour empêcher l'indépendance au Québec, 2:12 Canada, fundamental characteristics, 67-8 Population, consultation, Québec, 4:96 Founding principles, 1:68 Pouvoir Official languages, 1:68-9 Cédé aux provinces, 3:52,56-8,61 Provincial and territorial minorities, 1:68-9 Symétrie avec les provinces, 6:33,38-9 Two historic national minority communities, 1:68-9 Procédure normale de modification, participation, 1:42 Opinion, 1:77-80 Propositions de changement, mise au point, nécessité, 4:77-8 Québec, perspectives d'avenir constitutionnelles, 4:77 Dawson, Mary, Justice Department Rôle en matière de réforme constitutionnelle, impact du projet de Bill C-110, 1:47-62; 6:54-60 loi, 2:49 Rôle pour faire approuver des résolutions par le Parlement, limite, 5:44 DE BANÉ, Hon. Pierre, Senator Stratégie pour faire accepter le projet de loi, 5:33-4 Bill C-110 Symétrie des pouvoirs, 6:33 Aboriginal peoples, 3:84-6 Unité nationale Amending formulae, 1:49,53; 4:60-1,118 Comité Canada, federation, nature, 6:50 Colombie-Britannique, manque de représentation, 1:35; 4:26; 6:15-6 Charlottetown Accord, 1:29; 3:84 Plan, 2:48; 5:10,26 Complicating current constitutional amendment process, 1:102 Moyens de promouvoir, 2:23,32,54; 6:37 Constitution Approche multilatérale, 2:37 Amending formula, 2:21; 5:35-6 Programmes fédéraux, égalité des dépenses, 2:26-8 Amendments Programmes sociaux, protection, 2:25-6,28,37 By referendum, 1:30 Provinces, plus grande autonomie et souplesse, 2:27-9,37-8 National Assembly of Quebec, 4:87 Nécessité de faire preuve de leadership, 2:28-30,32,34-40; 5:10-11 Procedure, federal government, approach needed, 4:100 Impact sur le Québec et la Colombie-Britannique, 2:35-8 Support needed, 4:60 Stratégie, 1:13,24-5,30,37-8,40; 2:7,15,86-7; 3:10-1,18-21,63-5;

5:12,21-2; 6:21,36

DE BANÉ, Hon. Pierre, Senator -Cont'd

Bill C-110 -- Cont'd

Constitution -Cont'd

Clauses, entrenchment, characteristics, 4:60-1

Different visions, 2:41; 5:34-5; 6:50

Patriation, 4:87-8

Reform, 4:89

Democracy, 1:103

Education, official minority language, 2:41-2

European Common Market, 4:63; 5:36

Federal government

Cabinet decisions, concurrence of Quebec ministers, 5:57-9

Consultation by referendum, 4:89-90

Ministers, motions, introduction, 4:117-8

House of Commons, resolution, introduction, 4:61-2

Provinces

Consent, 1:103

Equality, 5:35-6

Legislative assemblies, consent, 4:89,117-8

Secession, amending formulae and procedures, 1:53-4

Ouebec

Concerns and demands, 1:110

National Assembly, 4:89

Secession, threat, 1:53-4

Separatists, 5:57-9

Sovereignty, 1:29-30

Veto, 4:63

Quebecers, recognition as a nation, 6:51

Referendum process to resolve constitutional deadlock, 1:103

Scope, 4:89

Self-contained, 4:118

University of New Brunswick, opinion, 4:119

University of Ottawa, arguments for and against, 1:101-2,104

Veto power, limitations, 1:103; 4:60-1,119

Victoria Agreement, 3:84

York University, request for opinion, 4:47

Committee

Provinces, testimony, 2:41

Witnesses, 1:90

Democracy

Politics, levels, 2:67

Sovereignty of the people, 1:103

Distinct society, recognition

See under

Quebec

Education

Official minority language, British Columbia, implementation, 2:41-2

Right to administer, entrenchment in Constitution, 1:73

Rights, opposition to an amendment by a region, 1:74

**European Common Market** 

Amendment, 5:36

Matters subject to unanimity, subjects, 5:53

Veto, 4:63-4

European Union

Quasi-country, concept, 6:39-40

Extension Act, 1898-1912

Discussion, 3:89

Favel, Blaine C., Assembly of First Nations and Federation of

Saskatchewan Indian Nations

Bill C-110, 3:25-30,32-7

Federal government

Aboriginal peoples

Fiduciary responsibility, 3:26-7,29-30,51,88

Impact of bill, 3:32,41-2; 4:17-8

Cabinet decisions, concurrence of Quebec ministers, 5:57-9

Grand Conseil des Cris (du Québec)

Projet de loi C-110

Amendement proposé, 3:42-4,67-8

Opinion et préoccupations, 3:37-44,55-7,68-9,71-2,81,88-90

Référendum, 3:38

Groupes nationaux

Reconnaissance, 1:75-6

Heard, Andrew, Simon Fraser University

Projet de loi C-110, 6:7-26,28-9

Île-du-Prince Édouard

Droit de veto, 4:105-6

Régions, concept, 1:36; 5:19

In Re The Initiative and Referendum Act

Référence, 4:50-1

Indiens, Loi

Référence, 3:26

Inuit Tapirisat du Canada

Projet de loi C-110

Amendements proposés, 3:21,55; 4:26

Position, 3:17-22,55,60,65-6,69-70,72,86-7

Recommandations, 3:21,55

Irlande

Acte unique européen, référendum, 4:109,111

Kakfwi, Stephen, ministre de la Justice et ministre des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles, Territoires du

Nord-Ouest

Projet de loi C-110, 2:44-56,59-62,64-6

KINSELLA, honorable Noel A., sénateur, président du Comité

Comité

But, 1:12

Délibérations, télédiffusion, 1:62-3

Procédure, 1:12; 2:23; 3:6,17,28,37,45

Programme et procédure, sous-comité, 1:54

Témoins, 1:93

Travaux futura, 6:60

Projet de loi C-110

But, 5:19

Disposition de temporisation, 5:19

Gouvernement fédéral, consultation par voie référendaire, 6:43-4

Intérêt public, 5:19-20,59-60

Parlement, président, rôle, 4:20

Provinces, élections, 6:43-4

Rédaction, 6:57-8

Version provisoire du rapport, préparation, 6:60-1

Réunion d'organisation

Bibliothèque du Parlement, attachés de recherche, affectation, 1:10

Budget, approbation, 1: 11-2

Comptes certifiés, 1:11

Délibérations, impression, 1:10

Fonda, engagement, 1:11

Programme et procédure, sous-comité, élection, 1:7-8

Réunions, 1:8

Témoin

Indemnités pour frais de déplacement et de séjour, versement, 1:11

Sélection et fermeture de la liste, 1:8-10

Vice-président, élection, sénateur De Bané, 1:7

Kuptana, Rosemarie, Inuit Tapirisat du Canada

Projet de loi C-110, 3:17-9,20-2,50-1,55,60,65-6,69,72,86-7

Langues officielles

Minorités

Droits, 1:72

Protection, 4:83

Federal government -Cont'd Consultation by referendum, 4:75,89-90; 6:28,33,43-4 Quebec, 4:75,79-80 Scenario, 6:42-3 Devolution of powers, 2:28; 6:48 Difference with Parliament 1:57-8 Endorsement of a resolution introduced by a non-minister, 2:83-5 Impact on Quebec, 2:84-5 General amending process, participation, 1:42 Interests subverted to those of individual provinces, 4:47-8 Leadership necessary to avoid break-up of Canada, 1:65,88-90; 4:112-3 Limit on ability to introduce amendments, 4:31,38 Motions, introduction, 4:102,106,111-4,117-8 Regulation of conduct, impact of bill, 2:83 Right to initiate amendment procedures, restriction, 2:5,8 Straitjacket, provision, 2:15-6 National unity Committee British Columbia, lack of representation, 1:35; 4:26; 6:15-6 Package, 2:48; 5:10,26 Measures to promote, 2:23,32,54; 6:37 Federal program spending, equality, 2:26-8 Multilateral approach, 2:37 Provinces, greater autonomy and flexibility, 2:27-9,37-8 Social programs, protection, 2:25-6,28,37 Necessity of demonstrating leadership, 2:28-30,32,34-40; 5:10-11 Impact on Quebec and British Columbia, 2:35-8,40 Strategy, 1:13,24-5,30,37-8,40; 2:7,15,86-7; 3:10-1,18-21,63-5; 5:12,21-2; 6:21,36 Plan to block Quebec's independence, 2:12 Policy on constitutional amendments, 1:38 Power Symmetry with provinces, 6:33,38-9 Transfer to provinces, 3:52,56-8,61 Power to consult citizens directly, preservation, 6:41 Incorporation into amending formula, 6:41 Proposals for change, formulation, necessity, 4:77-8 Public interest, 5:59-60 Public opinion, gauging, Quebec, 4:96 Quebec, future constitutional prospects, 4:77 Right to initiate amendment procedures, restriction, 2:5,8-9,15-7 Role in constitutional reform, impact of bill, 2:49 Role in securing parliamentary approval, limitation, 5:44 Strategy for selling the bill, 5:33-4 Unilateral approach, 2:19-20,24-5,47,73; 3:39-40,78; 5:6,8 Veto Contingent upon consent of provinces, 1:103 Extension to the regions, 2:9-11; 4:104; 5:36-7 Power, limitations, 1:58-9,103,107-8 Recourse, 1:59 Reasons for introducing, 5:27 Need to honour commitments to Quebec, 5:22-4 Need to make constitutional change more difficult, 5:22-4 Starting point and act of good faith towards Quebec, 5:22,24 Federalism

Basic institutions, need to respect, 4:80 Executive, impact of bill, 1:108 Major aspects, 1:106; 4:58 National identity versus group identity, 6:26 Quebec, leadership, 2:40 Renewal, Quebec Government, refusal to participate, 4:79

## Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)

Activities and membership, 3:25 Bill C-110 Amendment proposed, 3:27-8,33,35-7,59-60,67-8 Consultations with Minister of Indian Affairs and Government of Saskatchewan, 3:30 Position, 3:25-36,45-7,59-60 Recommendations, 3:27-8

## Langues officielles -Suite Statut égal, 1:76-7

# Langues officielles, Loi Référence, 4:90

## Loi constitutionnelle de 1867

Art. 2, 2:13-4

Art. 22 - Représentation des provinces au Sénat, 1:20,51,88; 4:66; 5:42

Art. 23 - Qualités exigées des sénateurs, 1:20,51,88; 4:66

Art. 26 - Nombre de sénateurs augmenté en certains cas, 1:20,50-1

Art. 27 - Réduction du Sénat au nombre régulier, 1:20,50-1

Art. 29(2) - Retraite à l'âge de soixante-quinze ans, 1:20,51

Art. 51 - Révisions électorales, 4:23

Art. 51(2) - Territoire du Yukon et territoires du Nord-Ouest, 2:51: 6:56

Art. 91 - Autorité législative du Parlement du Canada, 1:113; 3:21,23,51,85; 4:30-1,24; 5:51; 6:55,59

Art. 92 - Sujets soumis au contrôle exclusif de la législation provinciale, 4:24,31,49; 5:29

Art. 93 - Législation au sujet de l'éducation, 1:18-9,50,86 Art. 133 - Usage facultatif et obligatoire des langues française et anglaise, 1:19,50

Régions, concept, 1:47-8

# Loi constitutionnelle de 1871

Référence, 2:56-7,63

# Loi constitutionnelle de 1886

Référence, 2:51; 6:56-7

#### Loi constitutionnelle de 1982

Éducation, langue de la minorité, Colombie-Britannique, application, 2:41-2

Partie I - Charte canadienne des droits et libertés

Art. 23, 4:83,90

Art. 23.3b), 4:83

Art. 25 - Maintien des droits et libertés des autochtones, 1:16,44; 3:21,85; 5:51; 6:55,59

Voir aussi

Charte canadienne des droits et libertés

Partie II - Droits des peuples autochtones du Canada, 1:16,18,44; 3:21,51,85

Art. 33, 4:44-5

Art. 35, 1:16,44; 2:14-5,62,64,70,78-9; 3:8,19,26,28-32,46-8, 50-1,74,76-7,81,85,88; 4:36; 5:46,51,56-7; 6:55-6,59

Art. 35(1) - Confirmation des droits existants des peuples autochtones, 2:78-9; 3:26,30-2,46,51,85

Art. 35.1 - Engagement relatif à la participation à une conférence

constitutionnelle, 1:16,113; 3:85; 5:46 Partie V - Procédure de modification de la Constitution du Canada,

1:12-5,19,21; 2:81; 3:17-8,41; 4:6-12,14,19,47; 6:9-12,28

Art. 38, 1:14,20,55-6,66,94; 2:83; 3:17-8,79; 4:31,54,72, 101-2,106,108,113-4,117; 5:42,44-7; 6:11-2,15

Art. 38(1) - Procédure normale de modification, 4:49

Art. 38(2) - Majorité simple, 2:83; 3:67; 4:28,54-5,59,64,91

Art. 38(3) - Désaccord, 1:17-20,56-7,61,96,112; 2:61; 3:67; 4:28,55,59,64,101-2,110; 6:55

Art. 39 - Restriction, 5:43 Art. 40 - Compensation, 4:32,37

Art. 41 - Consentement unanime, 1:14,17-21,50,52,55-6,66,87,94. 96-7,100,107,112-3; **2**:5-6,61,80; **3**:45-6; **4**:6,58,72,102; 5:42,44,47-8,53; 6:25,29,55,60

Art. 41d), 4:67

Art. 41e), 2:8; 4:7-8

Art. 42 - Procédure normale de modification, 1:20,50-1,55-6,66,94; 2:62-3; 3:30-1,42,46,59-60; 4:32,37,66-7,71-2,76-7,93; 5:9-10, 41-2,47,51,53

Art. 43 - Modification à l'égard de certaines provinces, 1:14, 17-20,22,50-1,55-6,88,94,96-7,107,112-3; 2:5-6,83; 4:6,72,102; 6:25,28-9,55

Loi constitutionnelle de 1982 - Suite Federations Partie V - Procédure de modification de la Constitution du Canada -Suite Decision-making processes, 6:31 Nature Art. 44 - Modification par le Parlement, 1:51,97,101,107-8,112-3; European Union, 6:31 2:11; 3:48; 4:7-8,16,19-20,23-4,56-7,72; 6:54,57 United States, 6:31 Art. 45 - Modification par les législatures, 4:8,23,72 Art. 46, 2:5,8,16-7 Art. 46(1) - Initiative des procédures, 1:65 Firearms Act Art. 49 - Conférence constitutionnelle, 2:47,70-2; 4:42,82; 5:47-8; See Bill C-68 6:12-3 Partie VII - Dispositions générales Art. 52, 1:59-60; 6:12 Forsey, Hon. Eugene, Senator Bill C-110, First Nations-Crown relationship, process of changing, Art. 52(1) - Primauté de la Constitution du Canada, 6:11 Art. 52(3) - Modification, 1:59; 2:8 citation, 3:13 Provinces, consentement, définition, 4:74 Ouébec Franco-Ontarians Rights, constitutional, 1:82 Droit de veto, récupération, 5:41 Opposition, 4:64-5 Parti libéral, conditions d'adhésion, 4:70 Francophones Language rights Régions, droit de veto, rejet, 6:11-2 See Loi d'extension de 1898-1912 Language rights Rights and status, call for recognition, 1:71 Référence, 3:89 School governance, 4:83-4; 6:52-3 Services, provision, British Columbia, implementation, 2:42 Loi de 1982 sur le Canada Gouvernement Lévesque, position, 4:29 FSIN Loi référendaire de 1992 See Federation of Saskatchewan Indian Nations Projet de loi C-110, lien, 5:48 Participation du public, 5:44 Funston, Bernard, Government of the Northwest Territories Principes diamétralement opposés, 5:44 Bill C-110, 2:56-58,61-64 LOSIER-COOL, honorable Rose-Marie, sénateur Projet de loi C-110, St. Mary's University, opinion demandée, 5:37 Garret and Sparrow References, 2:78; 3:68 MACEACHEN, honorable Allan Joseph, sénateur Comité GAUTHIER, Hon. Jean-Robert, Senator Délibérations, télédiffusion, 1:63 Bill C-110 Procédure, 1:38; 3:37 Assemblée des parlementaires de langue française, 1:82 Témoins, 1:91 Canada Projet de loi C-110 Bilingualism, 1:73 Abrogation par un nouveau gouvernement, 1:38 Future, need for a more complete view, 6:52-3 Accord du lac Meech, 6:28 Linguistic duality, 4:83 Arctique, région, potentiel, 5:15 National unity issue, 4:81-2 But, 1:38,80; 2:15,55 Charlottetown Accord, 4:81 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 1:39; 2:16; Constitution 5:13-4 Amending formula, 5:30 Canada, impératifs politiques, 2:82 Amendments Constitution By referendum, 4:81 Amendements Procedure Consensus, 1:108,115; 2:16 Impact, 1:106-7 Gouvernement fédéral, rôle, 1:82-3 Legitimacy, 5:31 Initiative des procédures, 1:80; 2:15-7 Provinces or regions prevented from opposing improvements to Par voie référendaire, 4:91,113-4 minority rights, 1:74 Parlement, rôle, 1:108 Revision process, 1:90 Pouvoir, 1:56-7 Conference, 1:114; 4:82 Procédure, toile sans couture, approche, 4:116 Primacy, 1:107 Pouvoir discrétionnaire, entrave, définition, 4:114 Constitutionality, 4:15-6,38 Rapatriement, 4:12 Draft report, preparation, 6:61 Constitutionnalité, 1:38,40-1,60-1,109; 4:9-11,24-5,114-5; 6:17-8 Education, 1:73-4 Déclaration des droits, 1:38-9 Federal government Disposition de temporisation, 4:16; 5:50 Aboriginal peoples, fiduciary responsibility, impact of bill, 4:17 Droits linguistiques, 1:81-3 Consultation by referendum, 6:42-3 Gibson, Gordon, opinion demandée, 6:40 Leadership necessary to avoid break-up of Canada, 1:90 Gouvernement fédéral Plan to block Quebec's independence, 2:12 Appui d'une résolution introduite par quelqu'un d'autre Right to initiate amendment procedures, restriction, 2:9 qu'un ministre, 2:84-5 Veto, extension to the regions, 2:9-11 Différence avec Parlement, 1:58 Francophones, school governance, 4:83-4; 6:52-3 Droit d'initiative dans les procédures de modifications House of Commons, absolute veto, 2:9-10; 5:31 constitutionnelles, encadrement, 2:15-7 Language rights, 1:72-4 Droit de veto, limites, 1:58-9,108 Meech Lake Agreement, 4:81 Leadership nécessaire pour éviter la scission du Canada, 1:89 Nature, 4:16-7 Ministres, 2:15-6,83; 4:114 Official languages, 1:72 Pouvoir, 6:39

Inuit Tapirisat of Canada

Recommendations, 3:21,55

Amendments proposed, 3:21,55; 4:26 Position, 3:17-22,55,60,65-6,69-70,72,86-7

Bill C-110

GAUTHIER, Hon. Jean-Robert, Senator -Cont'd MACEACHEN, honorable Allan Joseph, sénateur —Suite Projet de loi C-110 —Suite Bill C-110 -Cont'd **Parliament** Gouvernement fédéral -Suite Parliamentary secretary, definition, 4:20 Stratégie pour faire accepter le projet de loi, 5:34 Speaker, role, 4:20 Infraction par le Parlement, 1:39 Provinces Nature, 1:105; 2:58,81-2; 4:16-7 Consent, 2:9-10; 4:81; 5:33; 6:42-3 Parlement Creation, 2:63 Différence avec gouvernement, 1:58 Purpose, 1:114; 4:82; 5:30-2 Droit de veto, exercice, limites, 1:55-8 Ouebec Président, rôle, 4:20 Peuples autochtones, 4:11-2; 5:50-2 Concerns and demands, 5:31 Distinct society, 4:38-40; 5:31 Provinces Government, views on constitutional change, 2:11 Assemblées législatives, 4:113-4; 6:38 Probable reaction, 5:31-2,39-40 Consentement, 4:91 Secession, threat, 6:42 Création, 2:56-8,63: 5:16 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 4:17 Droit d'initiative dans les procédures de modifications Senate, 1:88; 2:10-11 constitutionnelles, 2:16.83 7-80 rule, 6:43 Frontières, extension, 2:63 Sunset clause, 1:114-5 Loi référendaire, 4:97; 6:37-8 Territories, 2:63-4 Pouvoirs, 6:39 University of New Brunswick, opinion, 4:119-120 Situation politique, impact du projet de loi, 6:28 Veto 5:30 Provinces de l'Atlantique, relations avec le Québec, 4:92-3 Committee Ouébec Procedure, 2:22 Fédéralistes Proceedings, televising, 1:63-4 Opinion, 4:91-2 Witnesses, 1:90,92,115 Perte de terrain, 2:75 Pouvoirs, obtention, objectif, 1:114 Organization meeting Accounts certified, 1:11 Relations avec les provinces de l'Atlantique, 4:92-3 Funds, commitment, 1:11 Société distincte, reconnaissance, 4:39-40; 6:27-9 Witnesses, traveling and living expenses, payment, 1:11 Régions, concept, 5:19 Sénat, rôle, 6:17-8 Gibson, Gordon (Personal presentation) Simon Fraser University, opinion, 6:17-8 Bill C-110, 6:29-54 Territoires, 2:55-8,61; 5:19; 5:50-1 University (The) of Alberta, opinion demandée, 5:52 Government Version provisoire du rapport, préparation, 6:60-1 Third order, meaning, 6:33 York University, opinion demandée, 4:46 Réunion d'organisation Government of Canada Délibérations, impression, 1:10 Témoins, sélection et fermeture de la liste, 1:9-10 Federal government Majorités et minorités Grand Council of the Crees (of Quebec) Problèmes, manque de compréhension, 1:76 Bill C-110 Amendment proposed, 3:42-4,67-8 MARCHAND, honorable Leonard Stephen, sénateur Opinion and concerns, 3:37-44,55-7,68-9,71-2,81,88-90 Comité, témoins, 1:91-2 Referendum 3:38 Projet de loi C-68, 3:36 Projet de loi C-110 Heard, Andrew, Simon Fraser University Accord de Charlottetown, 2:78 Bill C-110, 6:7-26,28-9 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 2:31; 3:33 Colombie-Britannique **House of Commons** Absence de consultation, 2:31-2 Representation, readjustment, constitutional basis, 4:23 Attitude face au Ouébec, 6:23 Resolution, introduction, 4:61-2 Constitution, amendements Veto, absolute, 1:14; 2:9-10; 5:31 Manque de consultation, 6:21 Procédure, 2:32; 6:21-2 How to avoid the coming breakup of Canada Convention de la Baie James et du Nord québécois, 3:89 White, Peter G., 1:65 Disposition de non-dérogation, 2:78; 4:25-6,107-8 Droit de veto 6:24 In Re The Initiative and Referendum Act Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:33 Reference, 4:50-1 Historique, 2:30-1 Inuit Tapirisat du Canada, amendements proposés, 4:26 Indian Act Loi d'extension de 1898-1912, 3:89 References, 3:26 Peuples autochtones, 2:77-8; 3:33-4,69,89,91; 4:107; 6:21-3 Québec, société distincte, reconnaissance, 6:23-4 Interprovincial railways Jurisdiction, constitutional basis, 4:24 Marché commun européen

Droit de veto, 4:63-4

Modification, 5:36

Projet de loi C-110, 4:100-120

Éléments soumis à la règle de l'unanimité, 5:53

McEvoy, John P., University of New Brunswick

Ireland

Single European Act, referendum, 4:109,111

James Bay and Northern Quebec Agreement

Reference, 3:20,66,89

Kakfwi, Stephen, Minister of Justice and Minister of

Intergovernmental and National Constitutional Affairs, Northwest

Bill C-110, 2:44-56,59-62,64-6

KINSELLA, Hon. Noel A., Senator, Chairman of the Committee

Bill C-110

Draft report, preparation, 6:60-1

Drafting, 6:57-8

Federal government, consultation by referendum, 6:43-4

Parliament, speaker, role, 4:20

Provinces, elections, 6:43-4

Public interest, 5:19-20,59-60

Purpose, 5:19

Sunset clause, 5:19

Committee

Agenda and Procedure, Subcommittee, 1:54

Future business, 6:60

Procedure, 1:12; 2:23; 3:6,17,28,37,45

Proceedings, televising, 1:62-3

Purpose, 1:12

Witnesses, 1:93

Organization meeting

Accounts certified, 1:11

Agenda and Procedure, Subcommittee, election, 1:7-8

Budget, approval, 1:11-2

Deputy Chairman, election, Senator De Bané, 1:7

Funds, commitment, 1:11

Library of Parliament research staff, assignment, 1:10

Meetings, 1:8

Proceedings, printing, 1:10

Witnesses

Selection and closing of list, 1:8-10

Traveling and living expenses, payment, 1:11

Kuptana, Rosemarie, Inuit Tapirisat of Canada

Bill C-110, 3:17-22,50-1,55,60,65-6,69,72,86-7

Language rights

Abolition, 1:72,82-3

Acadians, entrenchment in Constitution and consent to changes, 1:82

Amending formulae and procedures, Quebec, 1:19,50

Amendment by referendum, 1:70-2

Anglophones, 1:70-2,79

Constitutional protection, 1:72

Equality, 1:79

Establishment in each of the provinces, proposal, 1:81

Francophones

Entrenchment in Constitution, 1:65-7,73

Inequality, 1:66-7

Recognition, 1:73

Main cultures, security, 1:70

Majority and minority rights, 1:71-4

New Brunswick, 1:81

Official Languages Act, 4:90

Opposition to improvements by a province or region, 1:74

Recognition, 1:74,79

LOSIER-COOL, Hon. Rose-Marie, Senator

Bill C-110, St. Mary's University, request for opinion, 5:37

MACEACHEN, Hon. Allan Joseph, Senator

Bill C-110

Aboriginal peoples, 4:11-2; 5:50-2

Arctic region, potential, 5:15

Atlantic provinces, relationship with Quebec, 4:92-3

Bill of Rights, 1:38-9

McGill University

Projet de loi C-110

Amendements proposés, 4:5-7

Opinion, 4:5-20,22-8

McKenzie, Armand, Assembly of First Nations

Projet de loi C-110, 3:61-3

Meekison, J. Peter, University (The) of Alberta

Projet de loi C-110, 5:40-60

MEIGHEN, honorable Michael Arthur, sénateur

Comité, témoins, 1:92-3

Projet de loi C-110

Accord du lac Meech, 1:46,84; 4:68

But, 1:84

Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 1:46

Conseil pour l'unité canadienne, opinion demandée, 1:77-8

Constitution

Amendements

Gouvernement fédéral, approche, 1:45-6

Initiative des procédures, 2:17

Procédure, gouvernement fédéral, approche nécessaire, 4:99

Public, participation, 1:84; 4:68-9

Conférence, 1:45; 2:18

Constitutionnalité, 1:44

Disposition de temporisation, 1:45,83-4; 2:18; 4:14-5,68,98-9

Droit de veto, exercice, limites, 1:58

Droits linguistiques, 1:79

Durée, 4:13-4

Implications, 1:44

McGill University, opinion, 4:13-5

Nature, 4:16

Provinces, loi référendaire, 4:98

Québec

Gouvernement, point de vue sur la modification de la Constitution,

1:46

Projet de loi C-110, impact, 2:65

Territoires, 2:65

University of Saskatchewan, opinion, 4:68

Réunion d'organisation

Programme et procédure, sous-comité, élection, 1:7

Témoins, sélection et fermeture de la liste, 1:9-10

Mercredi, Ovide, Assembly of First Nations

Projet de loi C-110, 3:6-11,47-50,52-3,57-8,70-1,74-9,82-4,87

Métis National Council

Projet de loi C-110

Position, 3:22-4.53-5.63-5.71

Recommandations, 3:23-4,64-5

MILNE, honorable Lorna, sénateur

Projet de loi C-110

Droit de veto, 5:33

Gouvernement fédéral, stratégie pour faire accepter le projet de loi,

5:33

Québec, réaction probable, 5:33

Minorités nationales

Droits, définition, 1:75-6

Droits de représentation, 1:64-5

Reconnaissance, 1:75

Modifications constitutionnelles, Loi concernant

Voir

Projet de loi C-110

Monahan, Patrick J., York University

Projet de loi C-110, 4:30-47

Morin, Gerald, Métis National Council

Projet de loi C-110, 3:22-4,53-5,63-5,71

Problems, lack of understanding, 1:76

MACEACHEN, Hon. Alian Joseph, Senator -Cont'd Moss, Wendy, Inuit Tapirisat du Canada Bill C-110 -Cont'd Projet de loi C-110, 3:19-20,69-70 Breaching by Parliament, 1:39 Canada, political imperatives, 2:82 MURRAY, honorable Lowell, sénateur Constitution Comité, témoins, 1:46,91 Amendments Projet de loi C-110 By referendum, 4:91,113-4 Accord de Charlottetown, 1:50; 3:76,79; 4:38,116; 6:49,55 Consensus, level, 1:108,115; 2:16 Accord du lac Meech, 1:50,52; 3:79; 4:93 Federal government, role, 1:82-3 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 1:22-3; 2:73; Initiation of procedures, 1:80; 2:15-7 3:77,79,81,86; 4:21-2,40-1,65; 6:24 Parliament, role, 1:108 Canada Power, 1:56-7 Avenir, besoin d'une vision plus globale, 6:47 Procedure, scamless-web approach, 4:116 Fédération, 4:67-8; 6:44 Discretion, fetters, definition, 4:114 Normes nationales, 6:45 Chambre des communes, révisions électorales, fondement Patriation, 4:12 Constitutionality, 1:38,40-1,60-1,109; 4:9-11,24-5,114-5; 6:17-8 constitutionnel, 4:23 Council for Canadian Unity, 1:80 Charte canadienne des droits et libertés, dispositions, formules de Draft report, preparation, 6:60-1 modification et procédures, 1:17-8 Federal government Colombie-Britannique, pénalisation par le régime "confédéral" actuel, Difference with Parliament, 1:58 6:48 Comité Beaudoin-Edwards, 4:93 Endorsement of a resolution introduced by a non-minister, 2:84-5 Leadership necessary to avoid break-up of Canada, 1:89 Constitution Amendements, 1:50: 6:44 Ministers, 2:15-6,83, 4:114 Contre l'intérêt national, 4:62 Power, 6:39 Right to initiate amendment procedures, impact on restriction, Initiative des procédures, 1:58; 2:17 Par voie référendaire, 4:113 2:15-7 Strategy for selling the bill, 5:34 Pouvoir, 1:57 Procédure Veto power, limitations, 1:58-9,108 Gibson, Gordon, request for opinion, 6:40 Référendum, disposition, ajout, 6:47-8 Toile sans couture, approche, 4:116-7 Language rights, 1:81-3 Meech Lake Agreement, 6:28 Conférence, 3:70-1; 4:42 Formule de modification, 6:45 Nature, 1:105; 2:58,81-2; 4:16-7 Parliament Rapatriement, 4:21,64 Réforme, 4:42-3,95-6 Difference with government, 1:58 Constitutionnalité, 1:52; 4:23-4; 6:54 Speaker, role, 4:20 Veto power, limitations, 1:55-8 Cour suprême, 4:66-7 Disposition de non-dérogation, 6:55 Provinces Boundaries, extension, 2:63 Disposition de temporisation, 2:72-3; 4:42,99 Droit de veto, 1:86; 2:73; 4:22,93; 6:24-6 Consent, 4:91 Creation, 2:56-8,63; 5:16 Droits linguistiques, 1:19,50 Initiation of amendment procedures, 2:16,83 Écoles séparées, formules de modification et procédures, 1:18,50 Legislative assemblies, 4:113-4; 6:38 Formule 7-92, 1:23-4 Formules de modification, 1:23-4; 3:73 Political situation, impact of bill, 6:28 Power, 6:39 Gibson, Gordon, opinion demandée, 6:40 Referenda legislation, 4:97; 6:37-8 Gouvernement fédéral Purpose, 1:38,80; 2:15,55 Délégation des pouvoirs, 6:48 Quebec Leadership nécessaire pour éviter la scission du Canada, 1:89 Distinct society, recognition, 4:39-40; 6:27-9 Population, consultation, Québec, 4:96 Federalists Nunavut, création, formules de modification et procédures, 6:56-7 Loss of support, 2:75 Ontario, gouvernement, position, 4:41 Opinion, 4:91-2 Peuples autochtones, 1:18,61-2; 3:31,73-6,82; 6:21,45-6,55 Power, objective to gain more, 1:114 Portée, 1:17,19,50 Relationship with Atlantic provinces, 4:92-3 Provinces Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 1:39; 2:16; Appui, 1:23 5:13-4 Assemblées législatives, 4:113-4 Regions, concept, 5:19 Consentement, 1:22,52-3; 4:22-3,41 Repeal by a new government, 1:38 Création, 2:56-7 Senate, role, 6:17-8 Égalité, 1:17,93; 4:93 Simon Fraser University, opinion, 6:17-8 Pouvoirs, redistribution, 4:94-5 Sunset clause, 4:16; 5:50 Sécession, 1:20-1,52; 3:82; 4:115 Territories, 2:55-8,61; 5:19,50-1 Théorie du pantalon, 1:86 University (The) of Alberta, request for opinion, 5:52 Ouébec York University, request for opinion, 4:46 Exclusion du processus de modification constitutionnelle, 2:74 Committee Fédéralistes, perte de terrain, 2:75 Procedure, 1:38; 3:37 Loi constitutionnelle de 1982, opposition, 4:64-5 Nationalisme, 2:75-77 Proceedings, televising, 1:63 Witnesses, 1:91 Protection, besoin, 2:83 Organization meeting Société distincte, reconnaissance, 1:21-2; 6:28,45 Proceedings, printing, 1:10 Witnesses, selection and closing of list, 1:9-10 Formules de modification et procédures, 1:20,50-1,87-8; 4:65-7 Réforme, 1:20,86,88 Majorities and minorities Rôle, 6:18

Titre, 4:23-4

# MARCHAND, Hon. Leonard Stephen, Senator Bill C-68, 3:36 Bill C-110 Aboriginal peoples, 2:77-8; 3:33-4,69,89,91; 4:107; 6:21-3 British Columbia Attitude towards Quebec, 6:23 Lack of consultation, 2:31-2 Charlottetown Accord, 2:78 Constitution, amendments Lack of consultation, 6:21 Procedure, 2:32; 6:21-2 Extension Act, 1898-1912, 3:89 Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:33 Historical background, 2:30-1 Inuit Tapirisat of Canada, amendments proposed, 4:26 James Bay and Northern Quebec Agreement, 3:89 Non-derogation clause, 2:78; 4:25-6,107-8 Quebec, distinct society, recognition, 6:23-4 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 2:31; 3:33 Veto, 6:24 Committee, witnesses, 1:91-2 Maritime provinces Atlantic provinces McEvoy, John P., University of New Brunswick Bill C-110, 4:100-120 McGill University Bill C-110 Amendments proposed, 4:5-7 Opinion, 4:5-20,22-8 McKenzie, Armand, Assembly of First Nations Bill C-110, 3:61-3 Meech Lake Agreement Aboriginal peoples Exclusion, 3:39-40 Outstanding constitutional business, 3:82 Amending formula, 1:27,52,85 Discussion and consensus, 4:36-7 Objection, 4:38 Quebec, position, 4:30,37 Rejection, 4:37,78 Amendments against the national interest, 4:62 Approval, problems, 2:13 Consensus, need, 1:100 Demise, 1:26,45-6; 2:80; 3:9-10,14,79; 4:70,88; 6:49 Distinct society clause, 4:117 Executive federalism, 4:81 Federal government Participation, 1:54 Possibility of holding a referendum, 6:28 First ministers, promises made, 2:19 Lessons to be learned, 1:84; 6:8 Lingering feelings in Canada, 1:29 Linguistic duality, 1:70; 2:14 National Assembly of Quebec, approval, 4:70 Non-derogation clause, 3:40,52-3,60; 4:34 Omnibus amendments, 5:44 Parti québécois, opposition, 4:88 Process, 1:46,50; 3:29,66; 4:68 Consultation with the public, 5:26 Promises, 2:7 Provinces Boundaries, extension, 5:45

Creation, 5:16-7,45 Equality, 4:32

Public participation, 5:44

Quebec, need for protection, 4:32,57-8

Veto, 5:41-2

MURRAY, honorable Lowell, sénateur -Suite Projet de loi C-110 -Suite Version provisoire du rapport, préparation, 6:60-1 Réunion d'organisation, témoins, sélection et fermeture de la liste, 1-8-10 Nordling, Alan, ministre des Services gouvernementaux, gouvernement du Yukon Projet de loi C-110, 5:4-21 Nouveau-Brunswick Consentement, 4:110 Dualité, 4:110 Gouvernement, position au sujet du projet de loi, 4:41-2 Parlement Différence avec gouvernement, 1:57-8 Droit de veto, exercice, limites, 1:55-8,94; 2:10 Mesures législatives renducs nulles par une loi provinciale, 4:48 Motions, dépôt, 4:102 Président, rôle, 4:20 Résolution, présentation, 6:15 Rôle, diminution, 5:44 Secrétaire parlementaire, définition, 4:20 Parti québécois Voir sous Québec Pelletier, Benoît, Université d'Ottawa Projet de loi C-110, 1:93-108,110-5 Petter, Andrew, ministre des Forêts, gouvernement de la Colombie-Brittanique Projet de loi C-110, 2:22-43 Peuples autochtones Absence de consultation, 3:10-1,21,49-50 Accord de Charlottetown Accord de Charlottetown Accord de Victoria, 3:81 Accord du lac Meech Voir sous Accord du lac Meech Autonomie gouvernementale, droit Concept, 3:67-8 Dispositions relatives à l'option de retrait, impact, 3:67-70; 4:28-9 Ententes, enchâssement, 3:31-2,76-7 Formules de modification et procédures, 3:48-9,67; 4:28-9 Gouvernement fédéral, politique, 3:47-8,73-5 Impact du projet de loi, 2:78-9 Inclusion dans la Constitution, 2:14-5,62; 3:18,33; 4:33; 6:16,23,26 Participation au processus de modification, 1:44 Protection, implicite versus explicite, 3:46-7; 6:59-60 Reconnaissance, 3:19,26-7,30-1,61; 5:56-7 Autorité traditionnelle, 3:13 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 3:78-81,86-8 Conditions démographiques et sociales, 3:12 Constitution Voir sous Constitution Discussions constitutionnelles, historique, 3:13-4 Droit de participer aux conférences constitutionnelles, 3:50-1 Droit de veto, 3:45-6,52; 4:36 Droit de veto régional, impact, 3:29-30 Droits, 2:62: 3:12 Constitutionnalisation, 4:36 Demande de protection auprès du Sénat, 3:9 Formules de modification et procédures, 1:18,61-2 Impact du projet de loi, 2:64,69-70,78; 3:33,85; 6:16,55-6

Meech Lake Agreement -- Cont'd Regional veto system, 4:31-2 Rejection, 1:114; 2:22; 4:37-8 Resolution, unanimity requirement, 6:29 Sovereignists, opposition, 4:77 Territories, 2:47 Traumatic experience, 1:80 Unanimity Approach, 5:27 Clause, extension, 5:52 Rule, application to the matters listed in Section 42, 4:93 Meekison, J. Peter, University (The) of Alberta

Bill C-110, 5:40-60

MEIGHEN, Hon. Michael Arthur, Senator Bill C-110 Constitution Amendments Federal government, approach, 1:45-6 Initiation of procedures, 2:17 Procedure, federal government, approach needed, 4:99 Public participation, 1:84; 4:68-9 Conference, 1:45; 2:18 Constitutionality, 1:44 Council for Canadian Unity, request for opinion, 1:77-8 Duration, 4:13-4 Implications, 1:44 Language rights, 1:79 McGill University, opinion, 4:13-5 Meech Lake Agreement, 1:46,84; 4:68 Nature, 4:16

Provinces, referenda legislation, 4:98 Purpose, 1:84 Ouebec Bill C-110, impact, 2:65

Government, views on constitutional change, 1:46 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 1:46 Sunset clause, 1:45,83-4; 2:18; 4:14-5,68,98-9 Territories, 2:65 University of Saskatchewan, opinion, 4:68 Veto power, limitations, 1:58

Organization meeting Agenda and Procedure, Subcommittee, election, 1:7 Witnesses, selection and closing of list, 1:9-10

Mercredi, Ovide, Assembly of First Nations Bill C-110, 3:6-11,47-50,52-3,57-8,70-1,74-9,82-4,87

Métis National Council Bill C-110 Position, 3:22-4,53-5,63-5,71 Recommendations, 3:23-4,64-5

Committee, witnesses, 1:92-3

MILNE, Hon. Lorna, Senator Bill C-110 Federal government, strategy for selling the bill, 5:33 Quebec, probable reaction, 5:33 Veto, 5:33

Monahan, Patrick J., York University Bill C-110, 4:30-47

Morin, Gerald, Métis National Council Bill C-110, 3:22-4,53-5,63-5,71

Moss, Wendy, Inuit Tapirisat of Canada Bill C-110, 3:19-20,69-70

MURRAY, Hon. Lowell, Senator Aboriginal peoples, 1:18,61-2; 3:31,73-6,82; 6:21,45-6,55 Peuples autochtones -Suite Droits -Suite Mise en oeuvre Possibilités, besoin, 3:14-6 Problèmes, 3:13-6 Participation au processus de modification et consentement, 1:16-7,44; 2:47; 5:46,48,51,56-7 Protection, 1:16-7,18,44; 3:20-1,33,48-9,53-5,61-3,78; 5:46,55 Bataille difficile, 3:53-5 Besoin, comparaison avec le Québec, 3:62 Provinces, consultation, 5:50-2 Rôle du gouvernement fédéral advenant la séparation du Québec, 3:37-41,44,49 Violation, processus de consultation, 3:29-30 Droits fiduciaires, impact du projet de loi, 3:34 Exclusion des discussions constitutionnelles de 1997, 3:19-22,51,72 Formules de modification, 3:73 Gouvernement fédéral Obligation fiduciaire, 3:26-7,29-30,51,88 Impact du projet de loi, 3:32,41-2; 4:17-8 Pouvoir cédé aux provinces, 3:52,56-8,61 Injustices souffertes, 3:78-81 Intégrité territoriale, protection, 3:53 Inuit, Nunavut, création, impact du projet de loi, 3:18 Manque de compréhension, 3:74-5 Nation, emploi du mot, 4:107-8 Participation à toute nouvelle initiative constitutionnelle, besoin, 3:13 Problèmes économiques et sociaux, 3:15 Projet de loi C-68, 3:9,36,49-50,66 Projet de loi C-110 Consultations, 3:30 Effets négatifs, 3:7,9 Modification, position, 3:51 Opposition, 4:112 Préoccupations, 1:13; 3:6,86-7; 4:107 Autonomie gouvernementale, droit inhérent, 1:16.44.88; 3:12-3.66-7 Exclusion du processus de modification, 1:16; 3:7,9,26-8; 3:35-6, 39-40,51-2,62; 4:106,108; 5:46 Limitation de la possibilité de mener à terme le programme constitutionnel autochtone, 3:6-8,82-6,91; 6:45-7 Autonomie gouvernementale, droit inhérent, reconnaissance, 3:6-8,34,36

Québec, intégration pleine et entière dans la Confédération, 3:6 Mesures unilatérales, 3:8

Relation des premières nations avec la Couronne, atteinte grave, 3:7-8 Québec, séparation, impact, 3:37-41,44,49,88-9

Relations avec le gouvernement du Canada, impact du projet de loi, 3:25-6

Revendications territoriales Constitutionnalisation des accords, 3:80 Entente, 3:38 Rôle en matière constitutionnelle, 2:47

Société distincte, résolution, 3:53

Statut, protection, 4:11-2

Territoire et ressources, appartenance, 3:14,79-80 Traités, mise en oeuvre, protection, 3:26-7,34

Processus de modification de la Constitution du Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes Canada, groupes d'intérêt spéciaux, fragmentation, 6:26 Droits de veto régionaux, système, 4:32,93 Formule d'amendement, point de vue des Territoires, 2:44 Rapport (1991), impact sur le projet de loi, 2:44-6 Recommandations Territoires, statut dans le cadre des processus constitutionnels Participation aux futures conférences constitutionnelles, 2:45 **Provinces** Création, 2:45,57

Rattachement de tout ou partie des Territoires, 2:45 Référendums, 2:45 Référendums, tenue, 4:106-7

23

Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Procureur général du MURRAY, Hon. Lowell, Senator -Cont'd Canada Bill C-110 -Cont'd Amending formulae, 1:23-4; 3:73 Référence, 4:52 Beaudoin-Edwards Committee, 4:93 Projet de loi C-68 - Loi sur les armes à feu British Columbia, disadvantaged by existing "confederal" deal, 6:48 Discussion, 3:9,35-6,49-50,66 Canada Federation, 4:67-8; 6:44 Projet de loi C-110 - Comité sénatorial spécial Future, need for a more complete view, 6:47 National standards, 6:45,47 But 1:12 Canadian Charter of Rights and Freedoms, provisions, amending Comité directeur Voir formulae and procedures, 1:17-8 Programme et procédure, sous-comité Charlottetown Accord, 1:50; 3:76,79; 4:38,116; 6:49,55 Membres, liste, modifications, 1:2 Constitution Motions et conventions Amending formula, 6:45 Bibliothèque du Parlement, attachés de recherche Amendments, 1:50; 6:44 Affectation, 1:4 By referendum, 4:113 Direction, 1:4 Initiation of procedures, 1:58; 2:17 Budget, approbation, 1: 5,11-2 Power, 1:57 Comptes certifiés, 1:5 Procedure **Délibérations** Referenda, provision, addition, 6:47-8 Impression, 1:4,10 Seamless-web approach, 4:116-7 Télédiffusion, 1:62-4 Amendments against the national interest, 4:62 Fonds Conference, 3:70-1; 4:42 Engagement, 1:4-5 Patriation, 4:21,64 Urgence, demande, 1:5 Reform, 4:42-3,95-6 Président, élection, sénateur Kinsella, 1:4,7 Constitutionality, 1:52; 4:23-4; 6:54 Programme et procédure, sous-comité, élection, 1:4,7-8 Draft report, preparation, 6:60-1 **Témoins** Federal government Audiences, comparation, 1:46-7 Devolution of powers, 6:48 Documents et déclarations, conservation, 1:6 Leadership necessary to avoid break-up of Canada, 1:89 Indemnités pour frais de déplacement et de séjour, versement, 1:5,11 Public opinion, gauging, Quebec, 4:96 Ouestions posées, 6:51 Gibson, Gordon, request for opinion, 6:40 House of Commons, readjustment of representation, constitutional Sélection et fermeture de la liste, 1:6,8-10 Travaux, calendrier, adoption, 1:4 basis, 4:23 Vice-président, élection, sénateur De Bané, 1:4,7 Language rights, 1:19,50 Ordre de renvoi, 1:3 Meech Lake Agreement, 1:50,52; 3:79; 4:93 Procédure, 1:7,12,38; 2:22-3; 3:6,17,28,37,45 Non-derogation clause, 6:55 Programme et procédure, sous-comité, 1:54 Nunavut, creation, amending formulae and procedures, 6:56-7 Provinces, témoignages, 2:41,53-4 Ontario, government, position, 4:41 Rapports au Sénat **Provinces** Voir Consent, 1:22,52-3; 4:22-3,41 Rapports au Sénat Creation, 2:56-7 Réunions, 1:8 Equality, 1:17,93; 4:93 Réunions à huis clos, 6:4-5 Legislative assemblies, 4:113-4 Témoins, 1:90-3,115-6 Power, redistribution, 4:94-5 Travaux futurs, 6:60 Secession, 1:20-1,52; 3:82; 4:115 Support, 1:23 Projet de loi C-110 - Loi concernant les modifications Ouebec constitutionnelles Constitution Act, 1982, opposition, 4:64-5 Abrogation par un nouveau gouvernement, 1:38 Distinct society, recognition, 1:21-2; 6:28,45 Adoption, 4:104 Exclusion from amendment process, 2:74 Amendements proposés Federalists, loss of support, 2:75 Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:27-8,33,35-7,59-60,67-8 Nationalism, 2:75-77 Grand Conseil des Cris (du Québec), 3:42-4,67-8 Protection, need, 2:83 Inuit Tapirisat du Canada, 3:21,55; 4:26 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 1:22-3; 2:73; McGill University, 4:5-7 3:77,79,81,86; 4:21-2,40-1,65; 6:24 Territoires, 2:46,53,56-61,63-6; 5:5,9-10 Schools, denominational, amending formulae and procedures, 1:18,50 Autonome, 4:106,118 Scope, 1:17,19,50 But. 1:12-4 Senate Campagne référendaire, Premier ministre, engagement Amending formulae and procedures, 1:20,50-1,87-8; 4:65-7 Voir sous Reform, 1:20,86,88 Campagne référendaire Role, 6:18 Consensus, première étape vers, 5:31-2 7-92 formula, 1:23-4 Droit de veto régional, accord, 6:10-1 Sunset clause, 2:72-3; 4:42,99 Enchâssement des régions au lieu des provinces, 1:74 Supreme Court, 4:66-7 Gouvernement fédéral Title, 4:23-4 Énoncé de principe en ce qui concerne les modifications Veto, 1:86; 2:73; 4:22,93; 6:24-6 constitutionnelles, 1:38 Committee, witnesses, 1:46,91 Instrument politique d'action, 4:81 Organization meeting, witnesses, selection and closing of list, 1:8-10 Raisons pour accorder des droits de veto, 5:22-4,27 Limité, 2:15,55; 4:71-2; 5:13-4 Mesure provisoire, 1:13,34,41-2,45,74,80,84,105-6,114; 2:25,65; National groups 3:90; 4:34-5,41,45,71-2,74,76,78,82,84-5,106; 5:17-9,48,52,54,56 Recognition, 1:75-6

National minorities

Recognition, 1:75

Representation rights, 1:64-5

Rights, definition, 1:75-6

Native Council of Canada

See

Congress of Aboriginal Peoples

New Brunswick

Consent, 4:110

Duality, 4:110

1997 federal-provincial conference

See

Constitution - Conference

Nordling, Alan, Minister of Government Services, Government of

Yukon

Bill C-110, 5:4-21

Northwest Territories

See

Territories

Official languages

Equality of status, 1:76-7

Minorities

Protection, 4:83

Rights, 1:72

Official Languages Act

Reference, 4:90

Ontario

Government, position on bill, 4:41-2

Parliament

Difference with government, 1:57-8

Legislation nullified by provincial legislation, 4:48

Motions, introduction, 4:102

Parliamentary secretary, definition, 4:20

Resolution, introduction, 6:15

Role, limitation, 5:44

Speaker, role, 4:20

Veto power, limitations, 1:55-8,94; 2:10

Parti québécois

See under

Quebec

Pelletier, Benoît, University of Ottawa

Bill C-110, 1:93-108,110-115

Petter, Andrew, Minister of Forests, Government of British Columbia

Bill C-110, 2:22-43

Prince Edward Island

Regions, concept, 1:36; 5:19

Veto, 4:105-6

Process for Amending the Constitution of Canada, Special Joint

Committee of the Senate and House of Commons

Amending formula, views of the Territories, 2:44

Canada, special interest groups, splintering, 6:26

Recommendations

Territories, status in constitutional processes

Participation in future constitutional conferences, 2:45

Provinces

Creation, 2:45,57

Extension into the Territories, 2:45

Referenda, 2:45

Referenda, use, 4:106-7

Projet de loi C-110 - Loi concernant les modifications

constitutionnelles -Suite

But -Suite

Pas prévu comme mesure visant à répondre aux aspirations

constitutionnelles de toutes les parties, 1:14; 2:15

Pas une modification constitutionnelle, 1:13

Québec

Préoccupations, solution, 2:59,66; 4:5

Société distincte, reconnaissance, 1:13

Réaction politique au vote des Québécois, 4:100; 5:30

Régions, consentement, 1:13,15,19,25-7,33

Symbolisme, 1:80-2; 2:50-1

Unité nationale, première tentative, 5:48

Clause crépusculaire

Voir plus bas

Disposition de temporisation

Clause de non-dérogation

Voir plus bas

Disposition de non-dérogation

Comparaison

Loi constitutionnelle de 1982 - Partie V. 1:12-5

Loi référendaire de 1992, 5:44,48

Constitutionnalité, 1:13,15-7,31-3,44; 2:8,71; 3:41,90; 4:53,57;

6:7,9,12,17-8,54

Abrogation par loi fédérale ordinaire, 4:7

Adoption, justification constitutionnelle, 4:7-8,23-5; 6:54

Autorité législative, 4:30-1

Consensus régional en matière d'unanimité, 1:52

Constitution, modification, tentative unilatérale, 1:15; 6:12

Création d'un obstacle plus important que le mode de révision 7-50,

Gouvernement fédéral

Limite à la capacité de présenter des propositions de

modification, 6:9-10,15

Responsabilités, abdication, 3:90; 4:19

Infraction, 2:83-5

Par un ministre, 1:31,38-9,59-61,104-5,107-9; 4:18-20

Recours, 1:38,40-1

Loi constitutionnelle de 1867, dispositions concernant la création du

Parlement, contradiction, 4:51

Mode de révision, tentative de modification, 1:15,30-2,95-6; 2:8:

3:17-8; 4:8,31,49-50; 6:9-10,12-3,15,20-1

Chambre des communes et Sénat, capacité d'adopter des

modifications, 4:31

Modifications constitutionnelles ultérieures, obstacle de taille, 4:9-10

Peuples autochtones, autonomie gouvernementale, 4:9

Pactes régionaux ou nationaux, 4:106

Parlement et assemblées législatives provinciales

Autorité, abdication

In Re The Initiative and Referendum Act, 4:50-1

Re Gray, 4:50

Renvoi sur le Régime d'assistance publique du Canada, 4:51-2,57

Compétences, délégation

Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Procureur général du Canada, décision, 4:52

Renvoi sur la compétence législative du Parlement, décision, 4:52-3

Sénat, abolition, 4:52-3

Rôle

Motions, présentation par

Ministre, 4:7,18-20

Personne autre qu'un ministre, 4:7,19

Personne exclue par le projet de loi, 4:18-9

Résolutions

Adoption, quorum, 4:7-9

Ministres, droit de vote, 4:7,10-1

Souveraineté, limitation, 1:15,32; 4:50-2,56-7,114-5

Procédure générale de révision, tentative de modification, 6:11-2 Provinces

Égalité, entrave, 1:15-6

Première et seconde catégories, notion, introduction, 4:47

Quasiconstitutionnalité versus anticonstitutionnalité, 4:15-6

Process for Amending the Constitution of Canada, Special Joint Projet de loi C-110 - Loi concernant les modifications constitutionnelles -Suite Committee of the Senate and House of Commons -Cont'd Regional veto system, 4:32,93 Contestation judiciaire, 6:20-1 Territoires, 6:20-1 Report (1991), impact on bill, 2:44-6 Discussion, Art. 1, 4:6-7 Disposition de non-dérogation, 2:78; 3:21,27-8,33,35-7,42-4,48,52-3, 57-60,67-8,81,88,90; 4:25-6,33-5,107-8; 6:55 Addition, amending formulae and procedures, 1:55 Disposition de temporisation Autonomy, need for greater, 2:28-9 Délai, 4:35,42,46,68,98-9; 5:19,48,50 Bill C-110, support, 1:23 Gouvernement fédéral, approche dans le cas d'une élection au Boundaries, extension Québec, impact, 4:44-5 Amending formulae and procedures, 2:61-3 Effet, 6:16-7,59 Territorial consent, 2:59-60; 5:45-6,48,51,56 Nécessité, 1:45,80,83-4,114-5; 2:18,65-6,72-3,85-6; 3:35-6; Compensation, 4:32,37 4:14-6,34-6,41,68,85-6,98-9; 5:15,18,48,52; 6:12-3,16-7 Concerns, 5:29-30 Consent, 1:25,27-8,97,103; 2:5,49-50; 4:5,74-6,81,89,91,102,118; Durée, 4:14 Formule 7-50, avantages, anéantissement, 6:8 5:33,38,43; 6:8,14,40-3 Atlantic provinces, 1:52-3; 5:48 Historique, 2:30-1 Implications By referendum, 1:111,113 Canada, dualité linguistique et culturelle et réalité des régions, 4:72-3 Quebec, constitutional negotiations, effect, 4:75 Constitution, réforme, 2:49,68-9 Constitution Act, 1982, definition, 4:74 Droit de veto, 2:68 Definition, ambiguity, 4:6-7,74-5; 6:19-20 Gouvernement fédéral New Brunswick, 4:110 Droit d'initiative dans les procédures de modifications Quebec, 1:22-3,25-7; 2:9-10; 4:22-3,41,74,97; 5:33,42; 6:40-1 constitutionnelles, encadrement, 2:5,9,15-7 See also under Ministres, réglementation de leur conduite, 2:83 Regions Ministres, rôle, 2:71-2 Creation Modification future de la Constitution, 1:54; 4:49,62-3; 5:24 Amending formulae and procedures, 2:55-7,61-4; 5:15-7 Peuples autochtones, 2:69-70,78-9; 3:18-9,25-34 Ouebec, 4:37-8 Territorial consent, 2:55-8,61-4; 5:45-6,48,51 Pourcentages nécessaires pour approuver une modification, 6:59 Procédure de modification, complication, 1:44,98; 4:74; Veto, Quebec, 4:110-1 5:24,32,43,45,48 See also Provinces, droits de la minorité, 2:71-2 Territories - Provincial status Québec, 2:20-1,34,65,69-70; 4:77 Decision, time frame, 5:43 Territoires Elections, 6:43-4 Gouvernement, rôle et statut dans la fédération, 2:51,55 Equality, 1:15-7; 4:49,93,97; 5:29-30,55; 6:13,33,39 Habitants, droits, 2:51,55 Alberta, 5:42 Conflict with equality of regions, 5:35,42 Statut provincial, 2:55-6 Infraction, 4:102-3 Under the general amending formula, 5:35-6 Infraction par le Parlement, 1:39 Four classes, creation, 2:24; 6:39 Nature Initiation of amendment procedures, 2:16-7,83 Changement permanent, 2:68,81; 3:31 Lack of consultation, 2:23; 5:25 Colosse aux pieds d'argile, 2:70-1; 4:17 Legislative assemblies Impossible à abroger, 4:16-7 Authority, 4:24,31,49 Loi ordinaire, 1:105; 2:48-9,58,64; 3:90; 4:102 Bypassing, 4:79; 6:33,38 Nouvelle convention constitutionnelle, 1:95 Consent, 1:27-8; 4:78,89,96-7,113-4,117-8; 6:13,33 Sanction judiciaire si loi non respectée, 1:94-5 Supremacy, 4:96; 6:42 Nouvelle adoption, option, 4:44-5 Minority rights, impact of bill, 2:71-2 Portée, 1:17-22,43-4,50,96-7; 2:50-1,60-3; 4:71-2,89; 5:42 Notion, refinement, 5:42-3 Ramifications Opposition, 5:32 Opting out Processus de modification constitutionnelle, 1:106-7 Société distincte, reconnaissance, 1:107 See under Rapport au Sénat, avec amendements, 6:6 Right of dissent Recommandations Political situation, impact of bill, 6:28 Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:27-8 Power Inuit Tapirisat du Canada, 3:21,55 Redistribution, 4:74,94-5 Métis National Council, 3:23-4,64-5 Quebec, 5:29 Simon Fraser University, 6:7,12,17-9 Symmetry with federal government, 6:33,38-9 University (The) of Alberta, 5:48,50-1,54-5,57 Powers, legislative, 5:53 York University, 4:34-6,46-7 Protection of legislative and governmental role, 2:83 Rédaction Public interest, 5:19-20 Referenda legislation, 4:74,97-8,105; 6:14-5,19 Ambiguités, 6:7-8,59 Charte canadienne des droits, conformité, 6:57-8 Alberta, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19 Études comparatives, 6:57 British Columbia, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19,35-8 Constitutionality, 1:31-2; 6:29,41-2 Loi sur le Parlement du Canada, comparaison, 6:58 Modifications, 5:60 Reversal of consent or unduly delays in informing Government of its Procédure, 6:58 opinion, 1:97-8 Sénat, rôle, 5:38; 6:12,17-9,34,39 Right of dissent, 1:14,17-20,56-7,61,96,112; 2:61; 3:67; 4:28, Sources, 2:44,46 54-5,59,64,101-2,110; 6:55 Difference with veto, 4:85-6 Titre, 4:23-4 Version provisoire du rapport, préparation, 6:60-1 Secession, 6:46 Amending formulae and procedures, 1:20-1,52-4; 3:82 Veto statutaire, création, 2:8 Constitution, inclusion of a provision, 4:115

Recognition, 4:115-6

Victoria formula, disagreement, 4:69-70

National Assembly, rights, 4:87

Provinces -- Cont'd Provinces Special status, 6:33,43 Absence de consultation, 2:23; 5:23 Ajout, formules de modification et procédures, 1:55 Symmetry, 1:47 Theory of the pants, 1:86 Assemblées législatives Veto, 1:14,56; 4:48,63-4; 6:8-9 Compétence, 4:24,31,49 Consentement, 1:27-8; 4:78,89,96-7,113-4,117-8; 6:13,33 Alberta, 5:33 British Columbia, 1:48,78; 4:119; 6:16,48 Contournement, 4:79; 6:33,38 Charlottetown Accord, 5:41 Suprématie, 4:96; 6:42 Definition, 4:6 Autonomie, besoin d'obtenir plus, 2:28-9 Difference with right of dissent, 4:85-6 Compensation, 4:32,37 Distinction between statutory and constitutional right of veto, 2:79-82 Consentement, 1:25,27-8,97,103; 2:5,49-50; 4:5, Federal government, interests subverted to those of individual 74-6,81,89,91,102,118; 5:33,38,43; 6:8,14,40-3 provinces, 4:60 Définition, ambiguïté, 4:6-7,74-5; 6:19-20 History, 4:60-1 Loi constitutionnelle de 1982, définition, 4:74 Impact of bill, 2:68 Nouveau-Brunswick, 4:110 Meech Lake Agreement, 5:41-2 Par voie référendaire, 1:111,113 Negative, 6:25 Québec, négociations constitutionnelles, effet, 4:75 Quebec, 1:85-6,102; 2:6,34-5,73,79-80,82-3; 3:78; Provinces de l'Atlantique, 1:52-3; 5:48 4:22,27,36,61,91,93,95,119; 5:23-4,30,33,36-7; 6:49-50 Québec, 1:22-3,25-7; 2:9-10; 4:22-3,41,74,97; 5:33,42; 6:40-1 Entrenchment in the Constitution, 4:77 Voir aussi sous Régions Negative, 5:27; 6:25 Policy, 6:24-6 Création Droit de veto Reasons for granting Claim by Quebec, 4:53-4 Québec, 4:110-1 Courts, position, 4:53-4 Formules de modification et procédures, 2:55-7,61-4; 5:15-7 Premier Lévesque, position, 4:54,63-4 Québec, 4:36-7 Necessary to protect essential interests of Quebec, 4:54-5 Territoires, assentiment, 2:55-8,61-4; 5:45-6,48,51 Constitution Act, 1982, Section 38, 4:54-5 Voir aussi Selective, 4:110-1; 5:27-30,54 Territoires - Statut provincial Supreme Court decision, 6:24-5 Décision, échéance, 5:43 Droit d'initiative dans les procédures de modifications constitutionnelles. 2:16-7,83 Droit de retrait, 1:14,17-20,56-7,61,96,112; 2:61; 3:67; 4:28, Quebec 54-5,59,64,101-2,110; 6:55 Aboriginal peoples, 2:78-9; 3:6,37-44,55-7,61-3 Différence avec le droit de veto, 4:85-6 Bill C-110 Droit de veto, 1:14,56; 4:48,63-4; 6:8-9 Concerns and demands, 1:109-110; 2:6-7,11-2,59,66; 5:29-30 Accord de Charlottetown, 5:41 Distinct society, recognition, 1:110 Accord du lac Meech, 5:41-2 Linguistic duality, recognition, 1:110 Alberta, 5:33 National Assembly, rights, protection, 1:109 Colombie-Britannique, 1:48,78; 4:119; 6:16,48 Slowness of process, 5:31 Définition, 4:6 Impact, 2:65,69-70 Différence avec le droit de retrait, 4:85-6 Non-derogation clause, reaction, 4:25-6 Distinction entre un droit de veto statutaire et constitutionnel, 2:79-82 Polling data, 6:13-4 Élections, 6:43-4 Probable reaction, 5:24,31-3,37-40 Historique, 4:60-1 Provinces, consent, expression, 1:109 Impact du projet de loi, 2:68 Sunset clause, 5:50 Intérêts assujettis à ceux des provinces à titre individuel, 4:60 Use of referendum to break constitutional impasse, 1:109 Négatif, 6:25 British Columbia, attitude, 6:23 Québec, 1:85-6,102; 2:6,34-5,73,79-80,82-3; 3:78; Canada Act, 1982, Lévesque Government, position, 4:29 4:22,27,36,61,91,93,95,119; 5:23-4,30,33,36-7; 6:49-50 Canadian Charter of Rights and Freedoms Cour suprême, décision, 6:24-5 Government and National Assembly, opposition, 4:79-80 Inscription dans la Constitution, 4:77 Language rights, 4:90-1 Négatif, 5:27; 6:25 Parti québécois and Quebec Liberal Party, position, 4:70 Octroi, justification Position, 4:79-80,88 Nécessaire pour protéger les droits fondamentaux du Québec, 4:54-5 Veto, 4:76-7 Loi constitutionnelle de 1982, Art. 38, 4:54-5 Charlottetown Accord Réclamation du Québec, 4:53-4 Amending formula, position, 4:30,37 Premier ministre Lévesque, position, 4:54,63-4 Interests, protection, 4:32 Tribunaux, position, 4:53-4 Consent, 1:22-3,25-7; 2:9-10; 4:22-3,41,74,97; 5:33,42; 6:40-1 Politique, 6:24-6 Constitution Sélectif, 4:110-1; 5:27-30,54 Amending formula, protections, 4:59 Égalité, 1:15-7; 4:49,93,97; 5:29-30,55; 6:13,33,39 Amendments Alberta, 5:42 By referendum, 6:35-6 Conflit avec l'égalité des régions, 5:35,42 Historical background, 4:69,71 Sous le mode général de révision, 5:35-6 Charlottetown Accord, rejection, 4:70-1 Frontières, extension Constitution, patriation, 4:70 Formules de modification et procédures, 2:61-3 Constitution Act, 1982, Liberal Party, conditions for adherence, Territoires, assentiment, 2:59-60; 5:45-6,48,51,56 Intérêt général, 5:19-20 Fulton-Favreau formula, disagreement, 4:69-70 Loi référendaire, 4:74,97-8,105; 6:14-5,19 Meech Lake Agreement, National Assembly, approbation, 4:70 Alberta, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19

Colombie-Britannique, 1:15,31-4; 4:97,112; 6:14-5,19,35-8

Constitutionnalité, 1:31-2; 6:29,41-2

Quebec -Cont'd Minorité, droits, impact du projet de loi, 2:71-2 Constitution -Cont'd Amendments -Cont'd Notion, raffinement, 5:42-3 Opposition, 5:32 1982 formula Option de retrait Exclusion, 4:72-3 Voir plus haut Lévesque Government, position, 4:8,29-30 Droit de retrait Liberal Party, position, 4:29-30 Conference, participation, 5:48 Pouvoin Redistribution, 4:74,94-5 Guarantees, demand, 2:19 Québec, 5:29 Patriation, 1:25-7; 4:8,12-3,21,26-7,70,87-8 Symétrie avec le gouvernement fédéral, 6:33,38-9 Reform Pouvoirs législatifs, 5:53 Attitude, 4:88-9 Préoccupations, 5:29-30 Process, 4:43,95-6 Projet de loi C-110, appui, 1:23 Sovereignist government, attitude, 4:42-3 Protection du pouvoir de légiférer et de gouverner, 2:83 Constitution Act, 1982, opposition, 4:64-5 Quatre catégories, création, 2:24; 6:39 Distinct society Retrait du consentement ou retard indû à faire connaître son opinion au Meaning, 6:33,51 Recognition, 1:13,29,34; 2:13-4,16,80; 4:42-3,95; 6:45 gouvernement, 1:97-8 Sécession, 6:46 British Columbia, concern, 6:33,51 Constitution, inclusion d'une disposition, 4:115 Canadians, reaction, 4:93-4 Formules de modification et procédures, 1:20-1,52-4; 3:82 Clause, 2:70,86-7 Reconnaissance, 4:115-6 Entrenchment in the Constitution Situation politique, impact du projet de loi, 6:28 Amending formulae and procedures, 1:21-2; 2:13-4; 4:32-3; Statut spécial, 6:33,43 6:23-4.28-9 Symétrie, 1:47 British Columbia, scenario, 6:27-9 Théorie du pantalon, 1:86 Resolution, 4:38-40 Resolution, 2:86-7; 3:53; 5:31 Exclusion from amendment process, 2:74 Provinces de l'Atlantique Consentement, 1:36,52-3; 5:23,48 Exclusion from constitutional discussions, 2:60 Federal government Droit de veto, 4:104 Cabinet decisions, concurrence of Quebec ministers, 5:57-9 Relations avec le Québec, 4:92-3 Consultation by referendum, 4:75,79-80 Provinces de l'Ouest Scenario, 6:42-3 Droit de veto, réaction, 4:93 Proposals for change, formulation, necessity, 4:77-8 Sénat, réforme, 1:49 Public opinion, gauging, 4:96 Federalism Leadership, 2:40 **Provinces Maritimes** Voir Renewal, refusal of Government to participate, 4:79 Provinces de l'Atlantique Bill C-110, opinion, 4:91-2 Distinct society resolution, opinion, 4:92 Loss of support, 2:75 Accord de Charlottetown Formule de modification, position, 4:30,37 French-speaking communities, responsibility, 4:84 Intérêts, protection, 4:32 Future constitutional prospects Accord de Victoria, droit de veto, rejet, 3:81,84 Bill C-110, impact, 4:77 Accord du Lac Meech Distinct society, resolution, impact, 4:77 Formule de modification, position, 4:30,37 Government, views on constitutional change, 1:45-6; 2:11 Parti québécois, opposition, 4:88 Government and National Assembly, bypassing, 4:79-80 Protection, besoin, 4:32 See also below Souverainistes, opposition, 4:77 National Assembly, circumvention Assemblée nationale Inclusion in general amending formula, 4:118 Consentement, 4:78,89; 6:13 Language rights Amending formulae and procedures, 1:19,50 Contournement, 6:13-4 Voir aussi plus bas Veto, 1:79 Gouvernement et Assemblée nationale, contournement Meech Lake Agreement Position, 6:38 Amending formula, position, 4:30,37 Pouvoirs, diminution, 1:25-7 Parti québécois, opposition, 4:88 Prérogatives, préservation, 4:79-80 Protection, need, 4:32 Charte canadienne des droits et libertés Sovereignists, opposition, 4:77 Droit de veto, 4:76-7 National Assembly Droits linguistiques, 4:90-1 Circumvention, 6:13-4 Gouvernement et Assemblée nationale, opposition, 4:79-80 See also above Parti québécois et Parti libéral du Québec, position, 4:70 Government and National Assembly, bypassing Position, 4:79-80,88 Consent, 4:78,89; 6:13 Colombie-Britannique, attitude, 6:23 Position, 6:38 Communautés francophones, responsabilité, 4:84 Powers, reduction, 1:25-7 Conférence de Victoria de 1971, position, 4:87 Prerogatives, preservation, 4:79-80 Consentement, 1:22-3,25-7; 2:9-10; 4:22-3,41,74,97; 5:33,42; 6:40-1 National unity, fostering, impact of bill, 2:34 Constitution Nationalism Amendements Basis, 2:74-5 Claims, 2:70 Arrière-plan historique, 4:69,71 Accord de Charlottetown, rejet, 4:70-1 Federal government, response, 2:76-7

Nationalists, opinion on bill, 2:82

Accord du lac Meech, Assemblée nationale, approbation, 4:70

Reference, 4:51,57

Ouebec -- Cont'd Québec —Suite Next referendum, timing, 4:45 Constitution -Suite Place in Confederation, 6:44-5 Amendements -Suite Arrière-plan historique -Suite Objective to gain more, 1:113-4; 5:27 Constitution, rapatriement, 4:70 Redistribution, 5:29 Formule de Victoria, désaccord, 4:69-70 Protection Formule Fulton-Favreau, désaccord, 4:69-70 Gains, 4:76-7 Loi constitutionnelle de 1982, Parti libéral, conditions d'adhésion. Need, 2:79-80,82-3; 4:57-9,84; 5:27; 6:13 4:70 Language, culture and civil law, 5:53 Assemblée nationale, droits, 4:87 Provinces, creation, 2:80 Formule de 1982 Senate representation, 2:80 Exclusion, 4:72-3 Supreme Court representation, 2:80; 5:28-30 Gouvernement Lévesque, position, 4:8,29-30 **Provinces** Parti libéral, position, 4:29-30 Consent, by referendum, effect on constitutional negotiations, 4:75 Par voie référendaire, 6:35-6 Creation Conférence, participation, 5:48 Concerns, 4:37-8 Formule de modification, protections, 4:59 Veto, 4:110-1 Garanties, réclamation, 2:19 Right of dissent, difference with veto, 4:85-6 Rapatriement, 1:25-7; 4:8,12-3,21,26-7,70,87-8 Referendum, 4:71; 6:49 Réforme Relationship with Atlantic provinces, 4:92-3 Attitude, 4:88-9 Right to withdraw, 4:57-8 Processus, 4:43,95-6 Rights, constitutional, 1:28-9; 2:12 Gouvernement souverainiste, attitude, 4:42-3 Seccasion, threat, 1:53-4; 6:42,46 Cour suprême du Canada Federal government, attempts to solve the problem, 4:55-6 Composition, 4:66-7; 4:110-1; 5:53 Federal system, impact, 4:56 Décisions, 4:60 Legality, 6:21 Droit de retrait, 4:57-8 Senate, amending formulae and procedures, representation and Droit de veto, 1:85-6,102; 2:6,34-5,73,79-80,82-3; 3:78: qualifications, 1:20,51,88; 4:65-7; 5:53-4 4:22,27,36,61,91,93,95,119; 5:23-4,30,33,36-7; 6:49-50 Separatists Cour suprême du Canada, décision, 6:24-5 Impact of bill, 2:20-1 Formule de Victoria, 5:41,52 Main argument, 5:57-9 Inscription dans la Constitution, 4:77; 6:24 Sovereignty, 1:29-30; 4:109 Négatif, 5:27; 6:25 Supreme Court of Canada Octroi, justification, arguments Composition, 4:66-7,110-1; 5:53 Nécessaire pour protéger les droits fondamentaux du Québec, 4:54-5 Loi constitutionnelle de 1982, Art. 38, 4:54-5 Decisions, 4:60 Territorial integrity, 3:49 Réclamation du Québec, 4:53-4 Veto, 1:85-6,102; 2:6,34-5,73,79-80,82-3; 3:78; Premier ministre Lévesque, position, 4:54,63-4 4:22,27,36,61,91,93,95,119; 5:23-4,30,33,36-7; 6:49-50 Tribunaux, position, 4:53-4 Difference with right of dissent, 4:85-6 Politique, 6:24-6 Entrenchment in the Constitution, 4:77; 6:24 Sélectif, 4:110-1; 5:27-30,54 Negative, 5:27; 6:25 Provinces, approbation, 5:27-8 Policy, 6:24-6 Droits constitutionnels, 1:28-9; 2:12 Reasons for granting, arguments Droits linguistiques Claim by Quebec, 4:53-4 Droit de veto, 1:79 Courts, position, 4:53-4 Formules de modification et procédures, 1:19,50 Premier Lévesque, position, 4:54,63-4 Exclusion des négociations constitutionnelles, 2:60 Necessary to protect essential interests of Quebec, 4:54-5 Exclusion du processus de modification constitutionnelle, 2:74 Constitution Act, 1982, Section 38, 4:54-5 Fédéralisme Selective, 4:110-1; 5:27-30,54 Leadership, 2:40 Provinces, approval, 5:27-8 Renouvellement, refus du gouvernement de participer, 4:79 Supreme Court of Canada decision, 6:24-5 Fédéralistes Victoria formula, 5:41,52 Perte de terrain, 2:75 Victoria Agreement, veto, rejection, 3:81,84 Projet de loi C-110, opinion, 4:91-2 Victoria Conference of 1971, position, 4:87 Société distincte, résolution, 4:92 Gouvernement, point de vue sur la modification de la Constitution, Quebec referendum campaign 1:45-6; 2:11 Gouvernement et Assemblée nationale, contournement, 4:79-80 Referendum campaign Voir aussi plus haut Assemblée nationale, contournement Gouvernement fédéral Cabinet, décisions, accord des ministres québécois, 5:57-9 Federal government, strategy for selling the bill, 5:33-4 Consultation par voie référendaire, 4:75,79-80 Recognition as a nation, 6:51 Scénario, 6:42-3 Population, consultation, 4:96 Queen's University at Kingston Propositions de changement, nécessité d'une mise au point, 4:77-8 Bill C-110, concerns, 2:66-71 Inclusion dans la procédure normale de modification, 4:118 Intégrité territoriale, 3:49 Re Gray in the Supreme Court of Canada Loi constitutionnelle de 1982, opposition, 4:64-5 Reference, 4:50 Loi de 1982 sur le Canada, Gouvernement Lévesque, position, 4:29 Nationalisme Reference Re Canada Assistance Plan Fondementa, 2:74-5

Gouvernement fédéral, réaction, 2:76-7

Gouvernement fédéral, stratégie pour faire accepter le projet de loi,

5:33-4

Ouébec -Suite Reference Re Legislative Authority of Parliament Nationalisme -Suite Reference, 4:52-3 Revendications, 2:70 Nationalistes, opinion sur le projet de loi, 2:82 Referendum Act, 1992 Perspectives d'avenir constitutionnelles Bill C-110, relationship, 5:48 Projet de loi C-110, impact, 4:77 Principles diametrically opposed, 5:44 Société distincte, résolution, impact, 4:77 Public participation, 5:44 Peuples autochtones, 2:78-9; 3:6,37-44,55-7,61-3 Place au sein de la fédération, 6:44-5 Referendum campaign Prime Minister, commitment, 1:12-3,22-3,25,30,37,39-40,46,77-8; Pouvoirs Obtention, objectif, 1:113-4; 5:27 **2**:6-7,16,19,31,73; **3**:13,33,35,77-81; **4**:17,21-2,40-1,65,78-9,82; Redistribution, 5:29 5:13-4: 6:24.30 Prochain référendum, date prévue, 4:45 National unity, strategy for selling, 5:34 Prochaines discussions constitutionnelles, rôle, 5:4 Projet de loi C-110 Regions Disposition de non-dérogation, réaction, 4:25-6 Addition, 1:54 Disposition de temporisation, 5:50 Concept, 1:35-6,41-3,48,54 Impact, 2:65,69-70 Alberta, 1:35-7 British Columbia, 1:35-6,54; 2:85; 6:32 Préoccupations et revendications, 1:109-110; 2:6-7,11-2,59,66; 5:29-30 Constitution Act, 1867, 1:47-8 Assemblée nationale, droits, protection, 1:109 Evolution, 1:47-8 Dualité linguistique, reconnaissance, 1:110 No public participation, 1:41 Lenteur du processus, 5:31 Prince Edward Island, 1:36; 5:19 Saskatchewan, 1:41-3; 3:29-30 Société distincte, reconnaissance, 1:110 Provinces, consentement, expression, 1:109 Consent, 1:13,15,19,25-7,33,43; 2:11,50; 5:22-3,45; 6:14 Réaction probable, 5:24,31-3,37-40 Atlantic provinces, 5:23 Recours à la voie référendaire pour débloquer une impasse See also under constitutionnelle, 1:109 **Provinces** Sondage, 6:13-4 Equality, conflict with equality of provinces, 5:35,42 Essential interests, definition, 1:78-9 **Protection** Besoin, 2:79-80,82-3; 4:57-9,84; 5:27; 6:13 Five-region approach, British Columbia, preference, 5:42 Cour Suprême, représentation, 2:80; 5:28-30 Identification, 5:42 Langue, culture et droit civil, 5:53 Veto, 1:78-9; 2:24-5; 4:22; 5:24-5,38; 6:7 Provinces, création, 2:80 Amending process, complication, 4:74; 6:8,16 Sénat, représentation, 2:80 Atlantic provinces, 4:104-6 Gains, 4:76-7 British Columbia, 1:78; 6:16 **Provinces** History, 4:31-2 Consentement, par voie référendaire, effet sur les négociations Impact on exercise of Parliament's veto, 1:94 constitutionnelles, 4:75 Nature and scope, 1:93,96-7 Création See also under Droit de veto, 4:110-1 Bill C-110 Préoccupations, 4:37-8 Prince Edward Island, 4:105-6 Droit de retrait, différence avec le droit de veto, 4:85-6 Provinces, equality, violation, 4:32 Référendum, 4:71; 6:49 Quebec, 1:78; 4:110 Relations avec les provinces de l'Atlantique, 4:92-3 Rejection, 6:11-2 Sécession, menace, 1:53-4; 6:42,46 Victoria formula, comparison, 1:99,101 Gouvernement fédéral, efforts pour régler le problème, 4:55-6 Western provinces, reaction, 4:93 Système fédéral, impact, 4:56 Reports to Senate Sénat, formules de modification et procédures, représentation et Bill C-110, with amendments, 6:6 qualifications, 1:20,51,88; 4:65-7; 5:53-4 Séparation, 1:65 Right of veto Séparatistes See Impact du projet de loi, 2:20-1 Veto Principal argument, 5:57-9 Société distincte RIVEST, Hon. Jean-Claude, Senator Reconnaissance, 1:13,29,34; 2:13-4,16,80; 4:42-3,95; 6:45 Bill C-110 Canadiens, réaction, 4:93-4 Aboriginal peoples, 1:88; 2:14-5 Amending formulae, 1:27,49; 4:78,118 Clause, 2:70,86-7 Colombie-Britannique, crainte, 6:33,51 Canada Linguistic duality, 1:70; 2:14 Inclusion dans la Constitution Colombie-Britannique, scénario, 6:27-9 Political imperatives, 2:82 Formules de modification et procédures, 1:21-2; 2:13-4; 4:32-3; Two founding groups, 1:70 6:23-4,28-9 Canada Act, 1982, 4:29 Résolution, 4:38-40 Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1:25 Résolution, 2:86-7; 3:53; 5:31 Charlottetown Accord, 1:30,109; 4:30,78 Constitution Signification, 6:33,51 Souveraineté, 1:29-30; 4:109 Amendments Unité nationale, promotion, impact du projet de loi, 2:34 By referendum, 1:30 Consensus, level, 1:115 Entrenchment, 1:71

Federal government, approach, 1:25-7

Government and National Assembly of Quebec, bypassing, 4:79-80

Lack of consultation, 2:30

RIVEST, Hon. Jean-Claude, Senator -Cont'd Ouébécois - Suite Bill C-110 -Cont'd Reconnaissance comme nation, 6:51 Constitution -Cont'd Amendments -Cont'd Queen's University at Kingston 1982 formula, 4:29-30 Projet de loi C-110, 2:66-71 Procedure, 1:70: 2:15 Revision process, 1:90 Rapports au Sénat Conference, 1:27-8 Projet de loi C-110, avec amendements, 6:6 Patriation, 1:25-7; 4:64,88 Re Gray dans la Cour suprême du Canada Reform, 1:34; 2:12-3 Council for Canadian Unity, request for opinion, 1:77 Référence, 4:50 Federal government Consultation by referendum, 4:79-80 Régions Ajout, 1:54 Leadership necessary to avoid break-up of Canada, 1:88-9 National unity, 1:24-5,30; 5:12; 2:28-30,32,34-6 Composition de cinq régions, Colombie-Britannique, préférence, 5:42 Right to initiate amendment procedures, restriction, 2:16 Concept, 1:35-6,41-3,48,54 Federalism, 1:106; 4:79-80 Alberta, 1:35-7 Francophones, language and self-government rights, 1:71 Aucune participation publique, 1:41 Language rights, 1:70-1 Colombie-Britannique, 1:35-6,54; 2:85; 6:32 Meech Lake Agreement, 1:26-7,29,114; 4:30,78 Évolution, 1:47-8 Île-du-Prince Édouard, 1:36; 5:19 **Provinces** Concerns, 5:29 Loi constitutionnelle de 1867, 1:47-8 Consent, 1:25,27-8 Saskatchewan, 1:41-3: 3:29-30 Legislative assemblies, 1:27-8; 4:78-9,114 Consentement, 1:13,15,19,25-7,33,43; 2:11,50; 5:22-3,45; 6:14 Provinces de l'Atlantique, 5:23 Referenda legislation, 1:112 Right of dissent, 1:96 Voir aussi sous Secession, 4:115-6 **Provinces** Purpose, 2:59; 4:78,81 Droit de veto, 1:78-9; 2:24-5; 4:22; 5:24-5.38; 6:7 Quebec Colombie-Britannique, 1:78; 6:16 Concerns and demands, 1:109-110; 2:59,66; 5:29 Comparaison avec la formule de Victoria, 1:99,101 Distinct society, recognition, 1:29; 2:13-4 Historique, 4:31-2 National Assembly Île-du-Prince Édouard, 4:105-6 Consent, 4:78 Impact sur l'exercice du droit de veto dont dispose le Parlement, 1:94 Powers, reduction, 1:25-7 Nature et portée, 1:93,96-7 Next referendum, timing, 4:45 Voir aussi sous Power, objective to gain more, 1:114 Projet de loi C-110 Procédure de modification, complication, 4:74; 6:8,16 Rights, constitutional, 1:28-9; 2:12 Separatists, impact of bill, 2:21 Provinces, égalité, violation, 4:32 Sovereignty, 1:29-30 Provinces de l'Atlantique, 4:104-6 Veto, 2:35 Provinces de l'Ouest, 4:93 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 4:78-9 Québec, 1:78; 4:110 Senate, 1:88 Rejet, 6:11-2 Égalité, conflit avec l'égalité des provinces, 5:35,42 Territories, 1:88; 2:58-9; 5:11-2 Établissement, 5:42 Robertson, Gordon, public servant Intérêts essentiels, définition, 1:78-9 Provinces, secession, amending formulae and procedures, 1:20-1,52; Renvoi sur la compétence législative du Parlement Référence, 4:52-3 Rock, Hon. Allan, Minister of Justice and Attorney General of Canada Renvoi sur le Régime d'assistance publique du Canada Bill C-110, 1:12-28,30-47 Référence, 4:51,57 Royal Commission on Aboriginal Peoples RIVEST, honorable Jean-Claude, sénateur Self-government, right Projet de loi C-110 Entrenchment in the Constitution, 2:62 Accord de Charlottetown, 1:30,109; 4:30,78 Protection, implicit versus explicit, 3:46; 6:59 Accord du lac Meech, 1:26-7,29,114; 4:30,78 But, 2:59; 4:78,81 Russell, Peter, Professor Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 4:78-9 Bill C-110, Constitution, different visions, 2:41-2; 5:34-5; 6:50-1 Canada Deux groupes fondateurs, 1:70 Ryan, Claude (Personal presentation) Dualité linguistique, 1:70; 2:14 Bill C-110, 4:69-100 Impératifs politiques, 2:82 Charte canadienne des droits et libertés, 1:25 ST. GERMAIN, Hon. Gerry, Senator Conseil pour l'unité canadienne, opinion demandée, 1:77 Bill C-68, 3:35-6,49-50 Constitution Bill C-110 Amendements Aboriginal peoples, 3:49-51,57; 4:112; 6:16 Consensus, 1:115 Alberta, opposition, 4:112 Enchâssement, 1:71 British Columbia Formule de 1982, 4:29-30 Exclusion as a region, 4:26 Gouvernement et Assemblée nationale du Québec, contournement, Federal government, National unity committee, lack of representation, 4:26; 6:15-6 Gouvernement fédéral, approche, 1:25-7

Par voie référendaire, 1:30

31

RIVEST, honorable Jean-Claude, sénateur -- Suite ST. GERMAIN, Hon. Gerry, Senator -Cont'd Projet de loi C-110 -Suite Bill C-110 -Cont'd Constitution -Suite British Columbia -Cont'd Opposition, 4:112 Amendements -Suite Procédure, 1:70; 2:15 Federation, nature, 6:35 Processus de révision, 1:90 Conférence, 1:27-8 Future, need for a more complete view, 6:53-4 Rapatriement, 1:25-7; 4:64,88 Political imperatives, 2:82 Réforme, 1:34; 2:12-3 Charlottetown Accord, 4:112 Droits linguistiques, 1:70-1 Constitution Amendments Fédéralisme, 1:106; 4:79-80 Formules de modification, 1:27,49; 4:78,118 By referendum, 6:35-6 Francophones, droits linguistiques et autonomie, 1:71 Federal government, approach, 1:34-5; 3:35 Gouvernement fédéral Revision process, 1:90 Consultation par voie référendaire, 4:79-80 Patriation, 4:26 Droit d'initiative dans les procédures de modifications Constitutionality, 1:61 constitutionnelles, encadrement, 2:16 Council for Canadian Unity, request for opinion, 1:79-80 Leadership nécessaire pour éviter la scission du Canada, 1:88-9 Drafting, 6:58 Unité nationale, 1:24-5,30; 5:12; 2:28-30,32,34-8 Federal government Loi de 1982 sur le Canada, 4:29 Devolution of powers, 2:28 Peuples autochtones, 1:88; 2:14-5 Endorsement of a resolution introduced by a non-minister, 2:85 Leadership necessary to avoid break-up of Canada, 1:89; 4:112-3 **Provinces** National unity, 1:35,37; 2:38,54; 6:36-7 Assemblées législatives, 1:27-8; 4:78-9,114 Consentement, 1:25,27-8 Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:35-6 Droit de retrait, 1:96 Implications, 1:54 Loi référendaire, 1:112 Nature, 2:81 Préoccupations, 5:29 Provinces Sécession, 4:115-6 Addition, amending formulae and procedures, 1:55 Referenda legislation, 1:112; 4:112; 6:35-6 Québec Assemblée nationale Secession, 6:46 Consentement, 4:78 Purpose, 2:65 Pouvoirs, diminution, 1:25-7 Quebec Droit de veto, 2:35 Distinct society, recognition, 4:39 Droits constitutionnels, 1:28-9; 2:12 Separatists, impact of bill, 2:20 Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 3:35,87-8 Gouvernement et Assemblée nationale, consentement, 4:79 Pouvoirs, obtention, objectif, 1:114 Préoccupations et revendications, 1:109-110; 2:59,66; 5:29 Addition, 1:54 Concept, 1:35-6,54; 2:85 Prochain référendum, date prévue, 4:45 Senate, 1:48,54 Séparatistes, impact du projet de loi, 2:21 Speaker, role, 4:20 Société distincte, reconnaissance, 1:29; 2:13-4 Souveraineté, 1:29-30 Sunset clause, 1:80; 2:65,85; 3:35; 6:16 Supreme Court of Canada, 1:54 Sénat 1:88 Territoires, 1:88; 2:58-9; 5:11-2 Territories, 2:53,65 Veto, 1:48,78-9; 4:27,91 Robertson, Gordon, fonctionnaire York University, request for opinion, 4:46-7 Sécession, formules de modification et procédures, 1:20-1,52; 3:82 Committee Agenda and Procedure, Subcommittee, 1:54 Rock, honorable Allan, ministre de la Justice et procureur général du Proceedings, televising, 1:62-4 Canada Provinces, testimony, 2:53-4 Projet de loi C-110, 1:12-28,30-47 Witnesses, 1:92,115-6 Organization meeting Chairman, election, Senator Kinsella, 1:7 Russell, Peter, professeur Witnesses, selection and closing of list, 1:10 Projet de loi C-110, Constitution, visions différentes, 2:41-2; 5:34-5; 6:50-1 Saint Mary's University Ryan, Claude (présentation personnelle) Bill C-110, position, 5:21-40 Projet de loi C-110, 4:69-100 Saskatchewan Aboriginal peoples, 3:25-37 ST. GERMAIN, honorable Gerry, sénateur Regions, concept, 1:41-3; 3:29-30 Comité Délibérations, télédiffusion, 1:62-4 Programme et procédure, sous-comité, 1:54 Schmeiser, Douglas A., University of Saskatchewan Bill C-110, 4:47-69 Provinces, témoignages, 2:53-4 Témoins, 1:92,115-6 Schook Projet de loi C-68, 3:35-6,49-50 Denominational, amending formulae and procedures, 1:18-9,50 Projet de loi C-110 Accord de Charlottetown, 4:112 Scott, Stephen A., McGill University Alberta, opposition, 4:112 Bill C-110, 4:5-30 But, 2:65 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 3:35,87-8 Secession of a province Canada See under Avenir, besoin d'une vision plus globale, 6:53-4 **Provinces** Fédération, nature, 6:35

Sunset clause, 5:15,18-9

Self-government ST. GERMAIN, honorable Gerry, sénateur - Suite Francophones Projet de loi C-110 - Suite Entrenchment in Constitution, 1:65-7,73-4 Canada -Suite Inequality, 1:66-7 Impératifs politiques, 2:82 Colombie-Britannique Recognition, 1:73 Absence de consultation, 2:30 Senate Exclusion du nombre des régions, 4:26 Gouvernement fédéral, Comité de l'unité nationale, manque de Amending formulae and procedures, 1:50,87-8 Abolition, 1:20,50,87 représentation, 4:26; 6:15-6 Additional appointments, 1:20,50 Opposition, 4:112 Abolition, 1:50-1 Conseil pour l'unité canadienne, opinion demandée, 1:79-80 Representation and qualifications, Quebec, 1:20,51,88; 4:65-7; 5:53-4 Constitution Amendements Retirement age, 1:20,51 Reform, 1:20,86-8 Gouvernement fédéral, approche, 1:34-5; 3:35 Par voie référendaire, 6:35-6 Western provinces, 1:49 Representation, 1:48-9; 5:42 Processus de révision, 1:90 Rapatricment, 4:26 British Columbia, 1:49 Constitutionnalité, 1:61 Regional, 1:47-9.54 Cour suprême du Canada, 1:54 Veto, suspensive, 2:10-11,14 Disposition de temporisation, 1:80; 2:65,85; 3:35; 6:16 Droit de veto, 1:48,78-9; 4:27,91 Separate schools Federation of Saskatchewan Indian Nations, 3:35-6 See Schools, denominational Gouvernement fédéral Appui d'une résolution introduite par quelqu'un d'autre qu'un ministre, 2:85 Simon Fraser University Délégation des pouvoirs, 2:28 Bill C-110, opinion, 6:7-29 Leadership nécessaire pour éviter la scission du Canada, 1:89; Sinclair, Jim, Congress of Aboriginal Peoples 4:112-3 Peuples autochtones, 3:49-51,57; 4:112; 6:16 Bill C-110, 3:13-6,51-2,58-9,72-3,79-81 Unité nationale, 1:35,37; 2:38,54; 6:36-7 Implications, 1:54 Smith, Dan, Congress of Aboriginal Peoples Bill C-110, 3:11-3,17,67-8 Nature, 2:81 Président, rôle, 4:20 Statute of Westminster, 1931 Ajout, formules de modification et procédures, 1:55 Discussion, 4:6 Loi référendaire, 1:112; 4:112; 6:35-6 Sécession, 6:46 Supreme Court of Canada Composition, 4:66-7 Séparatistes, impact du projet de loi, 2:20 Quebec, 4:66-7,110-1; 5:53 Société distincte, reconnaissance, 4:39 Constitutionalization, 4:66-7 Rédaction, 6:58 Judgments, 4:59-60 Régions Patriation Reference, 4:103,109 Ajout, 1:54 Regionalization, 1:49,54 Concept, 1:35-6,54; 2:85 Sénat, 1:48,54 Taylor, Charles, Professor Territoires, 2:53,65 Quebecers, recognition as a nation, 6:51 Veto, 1:78-9 York University, opinion demandée, 4:46-7 Territories Réunion d'organisation Aboriginal peoples, 2:47,62,64 Alaska, ties, 5:13 Président, élection, sénateur Kinsella, 1:7 Témoins, sélection et fermeture de la liste, 1:10 Amending formulae, 5:15-6 Arctic region Saint Mary's University See under Projet de loi C-110, position, 5:21-40 Canada Beaudoin-Edwards Committee, recommendations, 2:45 Saskatchewan Peuples autochtones, 3:25-37 Amendments proposed, 2:46,53,56,64-6; 5:5 Constitution, amendments, consent, 2:53,56-61,63-4 Régions, concept, 1:41-3; 3:29-30 North, region Inclusion and recognition, 5:9 Schmeiser, Douglas A., University of Saskatchewan Veto, 5:9-10 Projet de loi C-110, 4:47-69 Participation in constitutional conferences, 2:53,60-1 Concerns, 2:53,55,58-9; 5:5,11-2,20 Scott, Stephen A., McGill University Existence, lack of recognition, 5:6,11-3,18-9 Projet de loi C-110, 4:5-30 Federal government, unilateral approach, 2:47; 5:6,8 May provide for future deadlock, 5:6,9 Sécession d'une province **Provinces** Voir sous Boundaries, extension, 2:59-63; 5:45-6,48,51,56 Provinces Creation, 2:51,55-63; 5:15-7,45-6,48,51 Regional approach, 5:5,8,14 Legal challenge, 6:20-1 Formules de modification et procédures, 1:50,87-8 Purpose, 5:17-9 Abolition, 1:20,50,87

Âge de retraite, 1:20,51

Sénat - Suite Territories -Cont'd Formules de modification et procédures -Suite Charlottetown Accord, 5:18 Augmentation, 1:20,50 Participation, 2:54,60 Abolition, 1:50-1 Recommendations, 2:45-6 Représentation et qualifications, Québec, 1:20,51,88; 4:65-7; 5:53-4 Consent, 2:50 Réforme, 1:20,86-8 Constitution Provinces de l'Ouest, 1:49 Amending formula, 2:44,52 Représentation, 1:48-9; 5:42 Conference, participation, 2:60-1; 5:10 Exclusion from amendment process, 2:50-1,52,54-5,64-5; 4:106; 5:8-9 Colombie-Britannique, 1:49 Régionale, 1:47-9,54 Future constitutional discussions, role, 5:4 Veto suspensif, 2:10-11,14 Government Confederation, active partner, 5:7 Opinion on passing or rejecting the bill, 2:65; 5:9 Simon Fraser University Projet de loi C-110, opinion, 6:7-29 Participation in intergovernmental forums, 2:48; 5:7 Reflecting aboriginal principles, 2:48 Responsible, development, 5:5-7 Role and status in the federation, impact of bill, 2:55-6 Role in any constitutional amendment discussions and processes, 2:47,52-3 Meech Lake Agreement, process, exclusion, 2:47; 5:8 Projet de loi C-110, 3:11-3,17,67-8 Nunavut, creation, amending formulae and procedures, 2:51,61; 6:56-7 Inclusion in Charter, 2:51,61; 6:56-7 Société distincte, reconnaissance Prince Edward Island, 5:19 Voir sous Ouébec Protection, provinces, consultation, 5:50 Provincial status, 1:88; 2:55-8,60-1,63-4; 5:6,12-3,15-6,51 See also Statut de Westminster de 1931 Provinces - Creation Référence, 4:6 Public interest, 5:19 Public participation, 5:11 Taylor, Charles, professeur Referendum campaign, Prime Minister, commitment, 5:13-4 Residents, rights, impact of bill, 2:51,55 Status in constitutional processes Beaudoin-Edwards Committee, recommendations, 2:45 Accord de Charlottetown, 5:18 Charlottetown Accord, recommendations, 2:45-6 Participation, 2:54,60 Veto, 2:55,59,61; 5:20 Recommandations, 2:45-6 Tremblay, André, Université de Montréal Alaska, liens, 5:13 Bill C-110, 2:5-22 Arctique, région Voir sous Turpel-Lafond, Mary Ellen, Federation of Saskatchewan Indian Canada Bill C-110, 3:30-2,37,45-7,59-60 Consentement, 2:50 Université de Montréal Bill C-110, opinion, 2:5-8,18 Peuples autochtones, rôle, 2:47 Droit de veto, 2:55,59,61; 5:20 University (The) of Alberta Bill C-110 Opinion, 5:40-60 Formule d'amendement, 2:44,52 Recommendations, 5:48,50-1,54-5,57 Formules de modification, 5:15-6 Gouvernement University of New Brunswick Bill C-110, opinion, 4:100-120 University of Ottawa Bill C-110 Amendments proposed, 1:93,101 Amendments along the lines of the Victoria formula, 1:101 Government can seek provincial agreement according to consultation formula of its choice, 1:101 Including provisions should a province withdraw its consent or unduly Île-du-Prince Édouard, 5:19 delay conveying its opinion, consent or disapproval to the Intérêt public, 5:19 Government, 1:101 Section 44, inclusion, 1:101,112-3 6:56-7 Arguments for and against, 1:93 Peuples autochtones, 2:47,62,64 Aiming to obtain the broadest consensus in Canada, 1:100-1 Complicating current constitutional amendment process, 1:98-9,102 Projet de loi C-110 Could delay the passing of a resolution by Parliament to effect

constitutional change, 1:98

Could force the federal authorities to give up some of the flexibility

possibly required for constitutional amendments, 1:99

May complicate constitutional reform in Canada, 1:98

Might have a psychological impact, 1:100-2

Sinclair, Jim, Conseil national des autochtones du Canada Projet de loi C-110, 3:13-6,51-2,58-9,72-3,79-81 Smith, Dan, Conseil national des autochtones du Canada Québécois, reconnaissance comme nation, 6:51 Accord du lac Meech, processus, exclusion, 2:47; 5:8 Campagne référendaire, Premier ministre, engagement, 5:13-4 Comité Beaudoin-Edwards, recommandations, 2:45 Constitution, conférence, participation, 2:60-1; 5:10 Exclusion du processus de modification, 2:50-1,52,54-5,64-5; 4:106; Confédération, partenaire actif, 5:7 Conforme aux principes de la culture autochtone, 2:48 Opinion concernant un vote pour ou contre le projet de loi, 2:65; 5:9 Participation aux rencontres intergouvernementales, 2:48; 5:7 Responsable, développement, 5:5-7 Rôle dans toute discussion et tout processus visant à apporter des modifications constitutionnelles, 2:47,52-3 Rôle et statut dans la fédération, impact du projet de loi, 2:51,55 Habitanta, droita, impact du projet de loi, 2:51,55 Nunavut, création, formules de modification et procédures, 2:51,61; Inclusion dans la Charte, 2:51,61; 6:56-7 Amendements proposés, 2:46,53,56,64-6; 5:5 Constitution, amendements, consentement, 2:53,56-61,63-4 Nord, région Droit de veto, 5:9-10 Inclusion et reconnaissance, 5:9 Participation aux conférences constitutionnelles, 2:53,60-1

University of Ottawa -- Cont'd

Bill C-110 -Cont'd

Arguments for and against -Cont'd

More legitimacy to referendums as a means of resolving constitutional deadlocks, 1:101,103-4

Offering considerable protection to Quebec, 1:100

Respectful of the provinces' role in a federal system, 1:100-1

## University of Saskatchewan

Bill C-110, opinion, 4:47-69

#### Veto

See under

Aboriginal peoples

Federal government

Parliament

Provinces

Regions

Territories

# Victoria Agreement

Failure, 2:80

Veto, rejection, 3:81,84

## Victoria Conference of 1971

Bill C-110, impact, 2:46

Quebec, position, 4:87

### WATT, Hon. Charlie, Senator

Bill C-110

Aboriginal peoples, 3:57,89-90

Constitutionality, 3:90

Non-derogation clause, 3:57

#### Western provinces

Senate reform, 1:49

Veto, reaction, 4:93

# White, Peter G., Council for Canadian Unity and University of

Bill C-110, 1:62,64-69,71-90

How to avoid the coming breakup of Canada, 1:65

## Whyte, John D., Queen's University at Kingston

Bill C-110, 2:66-87

#### Wilson, Timothy R., Clerk of the Committee

Organization meeting

Chairman, election, Senator Kinsella, 1:7

Procedure, 1:7

Selection and closing of list, 1:8-9

Traveling and living expenses, payment, 1:11

#### York University

Bill C-110

Opinion, 4:30-47

Recommendation, 4:34-6,46-7

### Yukon Territory

See

Territories

See page 36 for lists of documents and witnesses.

Territoires --- Suite

Projet de loi C-110 -Suite

But, 5:17-9

Contestation judiciaire, 6:20-1

Disposition de temporisation, 5:15,18-9

Préoccupations, 2:53,55,58-9; 5:5,11-2,20

Approche régionale, 5:5,8,14

Existence, aucune mention, 5:6,11-3,18-9

Gouvernement fédéral, mesures unilatérales, 2:47; 5:6,8

**Provinces** 

Création, 2:51,55-63; 5:15-7,45-6,48,51

Frontières, extension, 2:59-63; 5:45-6.48,51.56

Susceptible de déboucher sur une impasse, 5:6,9

Protection, provinces, consultation, 5:50

Public, participation, 5:11

Rencontres intergouvernementales, contribution, 2:48

Statut dans le cadre des processus constitutionnels

Accord de Charlottetown, recommandations, 2:45-6

Comité Beaudoin-Edwards, recommandations, 2:45

Statut provincial, 1:88; 2:55-8,60-1,63-4; 5:6,12-3,15-6,51 Voir aussi

Provinces - Création

#### Territoires du Nord-Ouest

Vair

Territoire

# Tremblay, André, Université de Montréal

Projet de loi C-110, 2:5-22

# Turpel-Lafond, Mary Ellen, Federation of Saskatchewan Indian

Projet de loi C-110, 3:30-2,37,45-7,59-60

#### Union européenne

Quasi-pays, concept, 6:39-40

# Université d'Ottawa

Projet de loi C-110

Amendements proposés, 1:93,101

Art. 44, mention, 1:101,112-3

Gouvernement peut s'assurer du consentement provincial selon le

mode de consultation qu'il juge privilégié, 1:101

Modifications de façon à rendre le projet de loi plus conforme à la formule de Victoria, 1:101

Prévoir l'hypothèse où une province reviendrait sur son consentement ou encore où elle retarderait indûment de faire connaître son

opinion, consentement ou désaccord au gouvernement, 1:101 Arguments favorables et défavorables, 1:93

Autorités fédérales renoncent en partie à la flexibilité qui peut être

nécessaire pour parvenir à une modification constitutionnelle, 1:99

Offrir une protection appréciable au Québec, 1:100 Pouvant avoir un certain impact psychologique, 1:100-2

Pouvant retarder l'adoption par le Parlement d'une résolution opérant

des modifications constitutionnelles, 1:98

Pouvant servir à légitimer davantage l'usage de référendums pour débloquer des impasses constitutionnelles, 1:101,103-4

Processus de modifications constitutionnelles actuel, alourdissement,

Recherche du plus large consensus au sein de la société canadienne,

Rendre plus problématique la réforme constitutionnelle au Canada,

Respectueux du rôle des provinces dans un régime fédéral, 1:100-1

#### Université de Montréal

Projet de loi C-110, opinion, 2:5-8,18

University (The) of Alberta

Projet de loi C-110

Opinion, 5:40-60 Recommandations, 5:48,50-1,54-5,57

35

University of New Brunswick
Projet de loi C-110, opinion, 4:100-120

University of Saskatchewan Projet de loi C-110, opinion, 4:47-69

Veto régional

Voir Régions, veto

WATT, honorable Charlie, sénateur

Projet de loi C-110 Constitutionnalité, 3:90 Disposition de non-dérogation, 3:57 Peuples autochtones, 3:57,89-90

White, Peter G., Conseil pour l'unité canadienne et Université d'Ottawa

Comment éviter la scission du Canada, 1:65 Projet de loi C-110, 1:62,64-9,71-90

Whyte, John D., Queen's University at Kingston Projet de loi C-110, 2:66-87

Wilson, Timothy R., greffier du Comité

Réunion d'organisation
Président, élection, sénateur Kinsella, 1:7
Procédure, 1:7
Témoins
Indemnités pour frais de déplacement et de séjour, versement, 1:11
Sélection et fermeture de la liste, 1:8-9

York University
Projet de loi C-110
Opinion, 4:30-47
Recommandation, 4:34-6,46-7

Yukon

Voir Territoires

Voir page suivante pour listes de documents et de témoins.

#### Documents tabled

How to avoid the coming breakup of Canada, 1:65

#### Witnesse

- -Arseneau, Thérèse, Saint Mary's University
- -Coon Come, Matthew, Grand Council of the Crees
- -Dawson, Mary, Justice Department
- -Favel, Blaine C., Assembly of First Nations and Federation of Saskatchewan Indian Nations
- -Funston, Bernard, Government of the Northwest Territories
- -Gibson, Gordon (Personal presentation)
- -Heard, Andrew, Simon Fraser University
- -Kakfwi, Stephen, Minister of Justice and Minister of Intergovernmental and National Constitutional Affairs, Northwest Territories
- -Kuptana, Rosemarie, Inuit Tapirisat of Canada
- -McEvoy, John P., University of New Brunswick
- -McKenzie, Armand, Assembly of First Nations
- -Meekison, J. Peter, University (The) of Alberta
- -Mercredi, Ovide, Assembly of First Nations
- -Monahan, Patrick J., York University
- -Morin, Gerald, Métis National Council
- -Moss, Wendy, Inuit Tapirisat of Canada
- -Nordling, Alan, Minister of Government Services, Government of Yukon
- -Pelletier, Benoît, University of Ottawa
- -Petter, Andrew, Minister of Forests, Government of British Columbia
- -Rock, Hon. Allan, Minister of Justice and Attorney General of Canada
- --Ryan, Claude (Personal presentation)
- -Schmeiser, Douglas A., University of Saskatchewan
- -Scott, Stephen A., McGill University
- -Sinclair, Jim, Congress of Aboriginal Peoples
- -Smith, Dan, Congress of Aboriginal Peoples
- -Tremblay, André, Université de Montréal
- -Turpel-Lafond, Mary Ellen, Federation of Saskatchewan Indian Nations
- -- White, Peter G., Council for Canadian Unity and University of Ottawa
- -Whyte, John D., Queen's University at Kingston

For pagination, see Index by alphabetical order.

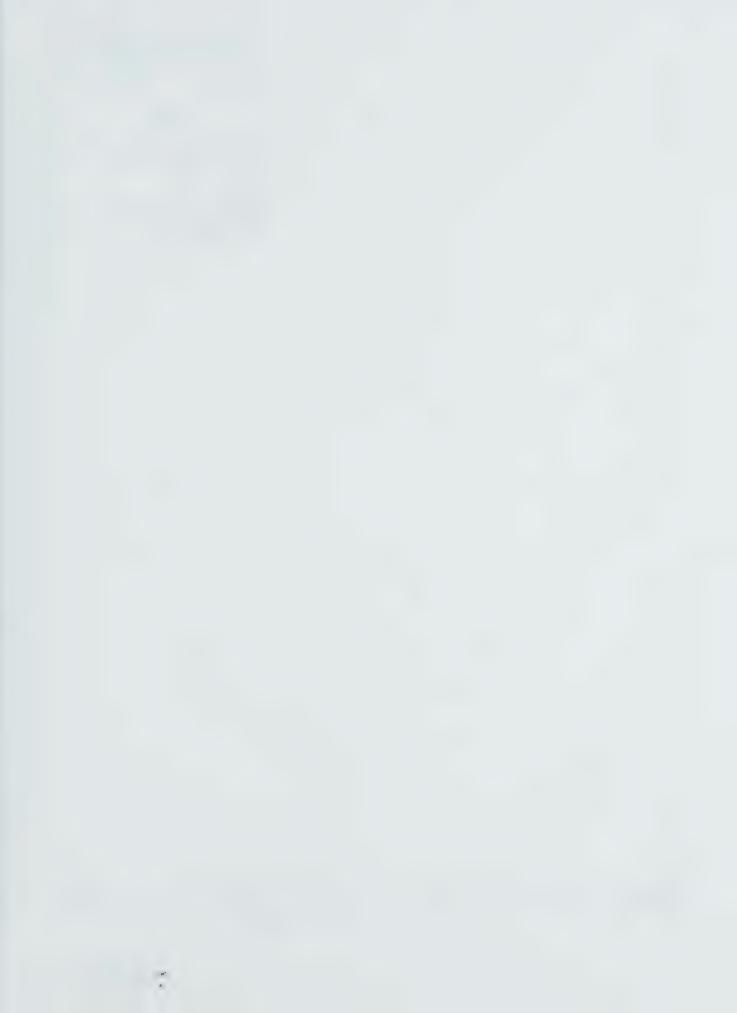
#### Documents déposés

Comment éviter la scission du Canada, 1:65

#### **Témoins**

- -Arseneau, Thérèse, Saint Mary's University
- -Coon Come, Matthew, Grand Conseil des Cris
- -Dawson, Mary, ministère de la Justice
- -Favel, Blaine C., Assembly of First Nations et Federation of Saskatchewan Indian Nations
- -Funston, Bernard, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
- --Gibson, Gordon (présentation personnelle)
- -Heard, Andrew, Simon Fraser University
- -Kakfwi, Stephen, ministre de la Justice et ministre des Affaires intergouvernementales et constitutionnelles, Territoires du Nord-Ouest
- -Kuptana, Rosemarie, Inuit Tapirisat du Canada
- -McEvoy, John P., University of New Brunswick
- -McKenzie, Armand, Assembly of First Nations
- -Meckison, J. Peter, University (The) of Alberta
- -Mercredi, Ovide, Assembly of First Nations
- -Monahan, Patrick J., York University
- -Morin, Gerald, Métis National Council
- -- Moss, Wendy, Inuit Tapirisat du Canada
- --Nordling, Alan, ministre des Services gouvernementaux, gouvernement du Yukon
- --Pelletier, Benoît, Université d'Ottawa
- --Petter, Andrew, ministre des Forêts, gouvernement de la Colombie-Brittanique
- -Rock, honorable Allan, ministre de la Justice et procureur général du Canada
- -Ryan, Claude (présentation personnelle)
- -- Schmeiser, Douglas A., University of Saskatchewan
- -Scott, Stephen A., McGill University
- -Sinclair, Jim, Conseil national des autochtones du Canada
- -Smith, Dan, Conseil national des autochtones du Canada
- -Tremblay, André, Université de Montréal
- -Turpel-Lafond, Mary Ellen, Federation of Saskatchewan Indian
- --White, Peter G., Conseil pour l'unité canadienne et Université d'Ottawa
- -- Whyte, John D., Queen's University at Kingston

Pour pagination, voir Index par ordre alphabétique





Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

8801320 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition 45 Boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

Available from:

Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9







